

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
MARINE MARCHANDE AMÉRICAINÉ

de 1585 au 11 Novembre 1918

Politique Maritime Commerciale des États-Unis d'Amérique
APRÈS LA GUERRE MONDIALE

PAR

Henri BOUCHER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le mardi 4 décembre 1923, à 16 heures 1/2

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*

Suffragants : } MM. PERCEROU, } *professeurs.*
 } RIPERT, }

PARIS

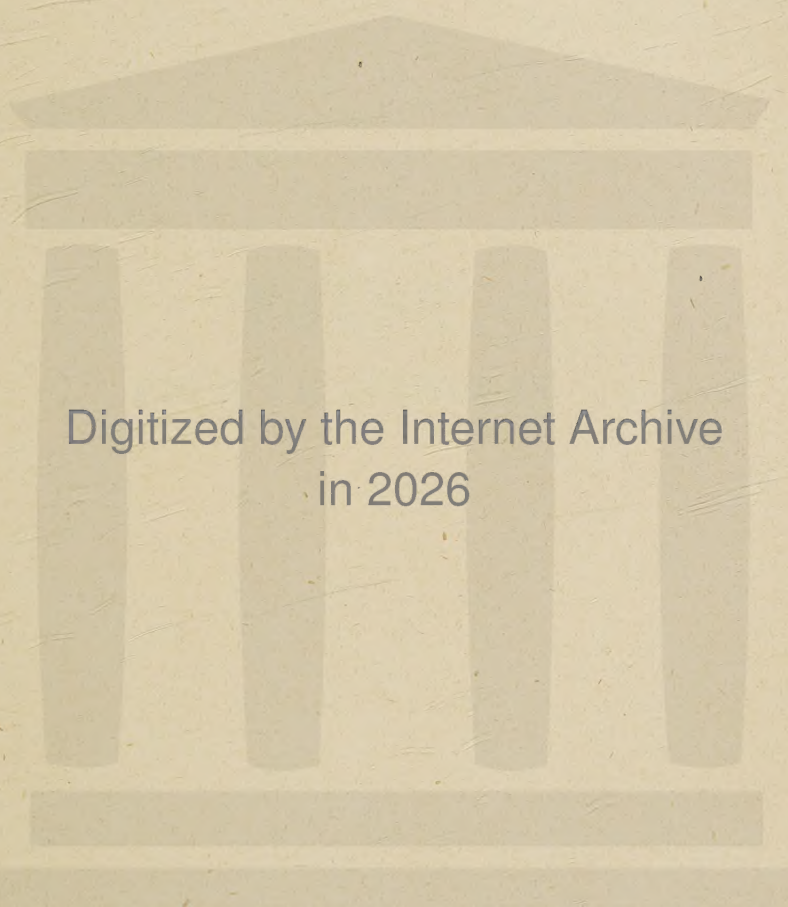
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1923



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547513_0077

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
MARINE MARCHANDE AMÉRICAINE

de 1585 au 11 Novembre 1918

Politique Maritime Commerciale des Etats-Unis d'Amérique
APRÈS LA GUERRE MONDIALE

PAR

Henri BOUCHER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le mardi 4 décembre 1923, à 16 heures 1/2

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.

*Suffragants : { MM. PERCEROU, } professeurs,
 { RIPERT, }*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU ET C^{ie}

ÉDITEURS

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1923



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	1
PREMIÈRE PARTIE. — Histoire de la Marine marchande américaine.	
CHAPITRE I ^{er} . — <i>Des origines à la Révolution (1585-1783).</i>	7
I. — Les premiers colons	7
II. — La politique anglaise et le commerce interna- tional.	9
III. — Résultats de cette politique. Impulsion donnée à la construction et à l'armement américains. . .	12
CHAPITRE II. — <i>De la Révolution américaine à la période des « Clippers » (1783-1843). Alternatives de déclin et de prospérité.</i>	17
I. — Déclin dû à la guerre de l'Indépendance. Re- lèvement provoqué par des mesures protection- nistes.	17
II. — Les guerres européennes accentuent cette renaissance que vient paralyser, par la suite, le système du blocus continental	18
III. — Représailles du Gouvernement américain et traités de réciprocité. La guerre anglo-américaine (1812-1814).	19
IV. — Le rétablissement de la paix en Europe favorise la concurrence étrangère que vont cependant atténuer deux facteurs : l'acquisition de la Flo- ride (1819) et l'ouverture du canal Erié (1828). . .	22
CHAPITRE III. — <i>La Marine marchande américaine connaît de 1843 à 1860 une période de grande prospérité due no- tamment à la construction de voiliers extrêmement rapides, les « Clippers ».</i>	24

CHAPITRE IV. — <i>De la guerre de Sécession (1860-1865) au 4 août 1914.</i>	28
I. — Décadence de la Marine marchande américaine.	28
II. — Première tentative de relèvement (1903-1904) .	32
III. — Deuxième tentative de relèvement : Le Panama's Act (15 août 1912)	33
CHAPITRE V. — <i>Du 4 août 1914 à l'entrée en guerre des Etats-Unis (6 avril 1917).</i>	35
I. — Le Ship Register Act du 18 août 1914	36
II. — Le Ship Purchase Bill de 1914.	37
III. — Le Seamen's Act du 4 mars 1915.	38
IV. — Le Shipping Act du 7 septembre 1916	42
V. — Le Shipping Board	43
VI. — L'Emergency Fleet Corporation	45
CHAPITRE VI. — <i>Evénements qui vont précipiter la guerre entre les Etats-Unis et l'Allemagne. Torpillages de navires marchands de diverses nationalités.</i>	46
CHAPITRE VII. — <i>Période pendant laquelle la Marine marchande américaine participa à la guerre (7 avril 1917-11 novembre 1918).</i>	51
I. — Construction et mise en service d'un nombre considérable de bâtiments de commerce.	51
II. — Résultats donnés en matière de construction de navires.	54
III. — Résultats donnés pendant la guerre par l'utilisation des navires entrés dans la flotte de haute mer.	56
IV. — Transports de troupes américaines.	57
V. — Transports de matériel et de marchandises. .	57
DEUXIÈME PARTIE. — Politique maritime commerciale des Etats Unis après la guerre mondiale.	
CHAPITRE I ^{er} . — <i>De la nécessité d'une puissante Marine marchande pour les Etats-Unis.</i>	61

CHAPITRE II. — <i>Les constructions navales américaines après la guerre mondiale</i>	71
I. — Continuation après la guerre de la plus grande partie du programme de constructions navales élaboré et commencé pendant la période des hostilités.	71
II. — Utilisation du tonnage d'Etat. Protestations de l'armement privé et du haut commerce américain	72
CHAPITRE III. — <i>Le protectionnisme maritime commercial.</i>	77
Titre I ^{er} . — Considérations générales :	
A. — Liquidation de la flotte d'Etat.	77
B. — Aide à donner à la Marine marchande.	78
C. — L'aide indirecte	78
D. — L'aide directe	79
Titre II. — Raisons pour lesquelles l'armement américain a plus particulièrement besoin de l'aide du Gouvernement.	80
CHAPITRE IV. — <i>Le « Merchant Marine Act du 5 juin 1920 » encore appelé « Loi Jones » ou « Jones Act ».</i>	85
Titre I ^{er} . — Définition des 39 articles de la loi.	85
Titre II. — Conséquences fâcheuses qu'entraînerait pour les Marines marchandes étrangères l'application du Jones Act du 5 juin 1920	90
Titre III. — L'opinion publique aux Etats-Unis sur le Jones Act du 5 juin 1920.	91
CHAPITRE V. — <i>Subventions à la Marine marchande. Le Subsidy Bill ou Bill Green du 28 février 1922.</i>	95
Titre I ^{er} . — Premier projet Green (1)	95
a) Liquidation de la Flotte d'Etat	96
b) Subventions à la Marine marchande.	96
Titre II. — Critiques soulevées par le premier projet Green	100

(1) Du nom de l'auteur du projet, M. Green, Président de la Commission de la Marine marchande et des Pêches à la Chambre des Représentants.

A. — Critiques formulées aux Etats-Unis	100
a) Attitude des partis démocrate et agricole. . .	101
b) Diminution d'impôts consentie aux chargeurs de bâtiments américains.	103
c) Prêts à la construction.	104
d) Transport des émigrants aux Etats-Unis . .	104
e) Constitution d'une réserve navale.	106
f) Accords prévus entre les entreprises de trans- ports à travers les Etats-Unis et les Compa- gnies de navigation maritime.	107
B. — Critiques du premier projet Green à l'étran- ger.	108
C. — Le second projet Green. Son vote par la Chambre des Représentants. Son échec devant le Sénat	110
CHAPITRE VI. — <i>La question de la liquidation de la Flotte d'Etat, après le rejet du Subsidy Bill</i>	115
CHAPITRE VII. — <i>La politique maritime commerciale des Etats-Unis vis-à-vis de l'Allemagne après la grande guerre.</i>	124
I. — Tentatives faites par l'armement français en vue d'obtenir un accord maritime général franco-américain. Rejet des propositions fran- çaises au profit de l'Allemagne.	124
II. — Impression produite en France par ces accords. Raisons qui, du côté américain, sem- blent les avoir déterminés.	130
III. — Avantages procurés à la Marine marchande des Etats-Unis par les accords germano-amé- ricains	131
IV. — Profits tirés par l'Allemagne de la collabo- ration avec les Etats-Unis.	134
V. — Préjudice causé à l'armement français du fait de l'accord germano-américain	138
CONCLUSION	141
ANNEXE A. — <i>Message du Président des États-Unis au Congrès en date du 28 février 1922 au sujet des subven- tions à accorder à la Marine marchande américaine.</i> . .	151

ANNEXE B. — <i>Etude sommaire de l'ingénieur de la Marine</i>	
<i>française Pastoureau faite en 1857 sur la Marine des</i>	
<i>États-Unis</i>	171
I. — Bâtiments de guerre et bâtiments de commerce. — Caractères généraux des navires américains	171
II. — Composition de la Flotte militaire américaine des États-Unis. — Sa faiblesse numérique.	171
III. — Ressources fournies à la Marine de guerre par la Marine commerciale. — Rapports entre les deux Marines.	173
IV. — Tonnage commercial américain	174
V. — Tonnage marchand américain. — Son rapide accroissement. — Variations de ce tonnage de cinq ans en cinq ans depuis 1816 jusqu'en 1856	175
VI. — Production des chantiers américains	176
VII. — Grandeur des navires de commerce aux États-Unis en 1857.	177
VIII. — Navires américains plus grands que ceux des autres peuples	179
IX. — Réduction dans l'effectif des équipages.	180
X. — Avantages qui en résultent	181
XI. — Economies dans la navigation	182
XII. — Esprit maritime des Américains.	184
Tableau statistique des tonnages de la Marine marchande américaine de 1789 à 1922 inclus	188
BIBLIOGRAPHIE	189

Histoire de la Marine marchande Américaine

AVANT-PROPOS

L'enthousiasme qu'a provoqué en France, entre avril 1917 et novembre 1918, l'effort grandiose réalisé par le Gouvernement des Etats-Unis, en ressuscitant, à l'occasion de la guerre mondiale, une flotte de commerce extérieur qui avait presque disparu depuis le milieu du ^{xix}^e siècle, nous a déterminé à entreprendre une étude sur la Marine marchande américaine.

Nous avons peut-être trop présumé de nos forces en choisissant un tel sujet, car, lorsqu'il nous a fallu recueillir la documentation nécessaire, nous nous sommes bientôt aperçu qu'il n'avait été encore publié, dans notre pays, aucun livre traitant, *dans son ensemble*, de cette importante question.

Du moins, n'avons-nous rien découvert à cet égard dans les bibliothèques les mieux qualifiées.

Aussi avons-nous dû, pour notre étude, effectuer simultanément des recherches, d'une part, dans des livres américains, d'autre part, dans les journaux,

revues, bulletins économiques, etc. . de rédaction française, qui s'occupent spécialement des choses de la Marine marchande.

La centralisation et l'analyse des matériaux que nous avons pu ainsi nous procurer devaient forcément donner lieu à plus de difficultés et exiger un temps plus long que si nous avions pu trouver sur place, et dans notre langue, quelques ouvrages ayant déjà synthétisé un nombre plus ou moins considérable d'éléments d'information.

C'est un devoir pour nous de remercier vivement ici les personnes qui ont bien voulu faciliter notre tâche. Nous citerons notamment le distingué chef du service administratif du Comité central des Armateurs de France (M. Alfred Desjardins) qui, fort aimablement, a mis à notre disposition quelques-unes des circulaires publiées à l'intention des membres de ce Comité, et dans lesquelles nous avons trouvé des renseignements nombreux et fort intéressants. Nous nous faisons encore un plaisir de citer M. Vaschetto, mécanicien principal de la Marine française, adjoint à notre attaché naval à Washington. Cet Officier nous a gracieusement procuré quelques brochures, ayant du reste un caractère officiel et public, et dont certains passages ont très utilement servi à notre étude. Nous avons pu, grâce en grande partie à son obligeance, faire un historique de la Marine mar-

chande américaine, en remontant au xvi^e siècle.

Nous allons maintenant indiquer le but que nous avons poursuivi. Ce but n'a pas été de faire spécialement ressortir la part brillante, et à jamais inoubliable, qui revient, dans la victoire, aux transports maritimes américains. Des plumes plus autorisées et plus expérimentées que la nôtre se sont déjà chargées de ce soin. Nous voulons seulement mettre en lumière les phases de prospérité et de décadence par lesquelles a passé la flotte commerciale de l'Amérique du Nord, les services inappréciables que cette flotte a rendus à la cause commune pendant la période des hostilités ; montrer comment, à la conclusion de la paix, les Etats-Unis, se trouvant avoir une flotte commerciale importante, ont été tout naturellement portés à en faire usage pour leur propre trafic extérieur, s'affranchissant ainsi du tribut considérable qu'ils avaient payé jusque-là aux Marines marchandes des autres Nations.

Nous examinerons ensuite, en la commentant, la politique de protectionnisme maritime suivie par le Gouvernement américain depuis l'armistice.

La table des matières qui précède cet Avant-Propos indique avec détails le plan d'après lequel l'étude a été conduite.

Nous devons signaler que nous avons placé en annexes à la fin de notre travail :

1° La traduction complète (faite par les soins du Comité central des Armateurs de France) d'un Message du Président des Etats-Unis au Congrès en date du 28 février 1922. Ce Message, dont le but était de justifier la nécessité de subventions à la Marine marchande américaine sera, nous en sommes convaincu, d'un grand intérêt pour le lecteur.

2° Un Rapport fait sur la Marine marchande des Etats-Unis en 1887, par M. l'Ingénieur de la Marine Pastoureau, à la suite d'une mission officielle dans ce pays.

Nous avons pensé que ce Rapport, établi à une époque où ladite Marine marchande traversait une période de grande prospérité, apporterait une utile contribution à la documentation française qui semble actuellement faire défaut.

3° Un tableau statistique des tonnages de la Marine marchande américaine, de 1789 à 1922 inclus.

Si modeste qu'il soit, notre travail pourra, nous osons l'espérer, être de quelque intérêt pour ceux qui voudront se livrer à une étude plus importante lorsque le statut de la Marine marchande américaine, encore incertain, aura été définitivement fixé.

Nous ne terminerons pas cet Avant-Propos sans remercier vivement M. le Professeur de Lapradelle de l'honneur qu'il a bien voulu nous faire en acceptant la présidence de notre thèse.

PREMIÈRE PARTIE

**HISTOIRE DE LA MARINE MARCHANDE AMÉ-
RICAINNE DEPUIS SES ORIGINES JUSQU'À
LA FIN DE LA GUERRE MONDIALE**

(de 1585 au 11 novembre 1918).

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES A LA RÉVOLUTION

(1585-1783)

I. — *Les premiers colons.*

En 1585 la reine Elisabeth d'Angleterre envoyait un de ses favoris, Walter Raleigh (1), coloniser l'Amérique. Il débarqua au nord de la Floride où s'étaient déjà établis les Espagnols. La tentative eut d'ailleurs peu de succès, mais, en 1607, alors que sévissait en Angleterre une crise de chômage assez grave, Jacques I^{er} accorda une charte à deux importantes Compagnies, la « London Company » et la « Plymouth Company », dans le but d'exploiter l'or ; la première envoya ses colons dans la Virginie ; la seconde fixa les siens sur la côte nord (2). Ce serait sortir du cadre de notre étude que de rappeler les efforts de ces hommes courageux ; il suffira de dire

(1) Walter Raleigh était à la fois poète distingué, diplomate, homme d'Etat et navigateur.

(2) C'est vers la même époque, en 1608, que Champlain installait à Québec la première colonie française en Amérique.

que les espérances furent déçues : l'or convoité n'était que de la pyrite de fer. Aussi, les colons dirigèrent-ils leur activité vers la pêche de la morue ; ils s'adonnèrent, en outre, à la culture du tabac, plante dont Walter Raleigh avait fait connaître l'usage dans la métropole.

En 1608, par suite des persécutions religieuses, les « Pèlerins » quittèrent l'Angleterre pour se réfugier en Hollande où, pendant douze ans, ils acquirent quelque expérience des choses de la mer. Puis, en 1620, l'Amérique les attira ; ils débarquèrent au Cap Cod pour y fonder la Nouvelle-Angleterre.

En 1628-1630, les « Puritains », partisans de Cromwell, expédièrent des colons sur toute la côte est de l'Amérique du Nord, de l'embouchure du Saint-Laurent à la Floride.

Tels furent les principaux groupements de colonisateurs qui devaient donner naissance à la Marine marchande américaine.

Les uns et les autres comprenaient des gens aisés et instruits. Sous leur impulsion les colonies anglaises n'allaient cesser de se développer. La concurrence s'étendit et porta à la fois sur les bois, le tabac, les poissons secs, les fourrures. C'est alors qu'apparurent les premiers éléments de la Marine dont nous avons entrepris l'étude.

Les colons employaient pour la pêche des pirogues

indiennes ; ils utilisaient également les embarcations de petite taille laissées par les navires anglais qui, à l'origine, assuraient seuls le transport en Europe des produits américains. Mais bientôt, ils achetèrent des navires en Grande-Bretagne et construisirent eux-mêmes des bâtiments de deux à trois cents tonneaux dont le plus célèbre fut le « Virginia » (1).

II. — *La politique anglaise et le commerce international* (2).

De 1646 à 1672, la politique anglaise en matière de transports maritimes allait, comme nous allons le voir, donner une impulsion nouvelle à la construction américaine.

A cette époque la concurrence des navires hollandais et français inquiétait l'Angleterre.

a) En 1646, un acte du Parlement décida *qu'aucun produit colonial* ne pourrait désormais être transporté des colonies vers les ports étrangers, excepté

(1) Ce bâtiment jaugeait 30 tonneaux ; il portait une voile de beaupré et un grand foc ; des rames permettaient de suppléer à l'insuffisance du vent ; la coque était en partie couverte, suffisamment pour protéger la cargaison. Le « Virginia » fut construit non seulement pour la pêche et le cabotage, mais encore pour le commerce de haute mer.

(2) Nous avons suivi d'assez près, à ce sujet, l'ouvrage de langue anglaise de J. R. Spears, intitulé *The Story of the American Merchant Marine*.

sous pavillon anglais. Cet acte avait pour but de restreindre les transports par mer des Hollandais pour en faire bénéficier les navires anglais (navires coloniaux compris).

b) En 1650, bien que l'Angleterre fût déchirée par la guerre civile, le Parlement interdit à tous les navires étrangers de commercer avec les colonies, sans avoir, auparavant, obtenu une licence.

c) En 1651, le « Parlement Croupion » votait le célèbre « Acte de Navigation de Cromwell ». Cet acte stipulait :

Qu'aucun objet produit ou manufacturé en Asie, Afrique ou Amérique ne pourrait être importé dans aucune partie du domaine britannique, si ce n'était à bord de navires appartenant à des sujets anglais et dont le capitaine et plus de la moitié de l'équipage devraient être anglais.

L'importation des produits européens était interdite, à l'exception pourtant du cas où le transport serait effectué :

Soit à bord de navires anglais,

Soit à bord de navires portant le pavillon du pays producteur.

Les mêmes dispositions s'appliquaient aux navires appartenant au pays qui, par sa situation géographique, ou toute autre raison, était le centre unique ou habituel d'exportation de tel ou tel produit.

d) Après la Restauration des Stuarts, le Parlement vota l'Acte de navigation de 1660 ; il y était dit que certains produits coloniaux ne devraient pas être exportés directement des colonies vers un port étranger, mais devraient tout d'abord être envoyés en Angleterre et déchargés à cet endroit (« laid upon the shore »), avant de parvenir à leur destination finale. Ces produits étaient le sucre, les mélasses, le gingembre, le « fustic », les bois de teinture jaune, le tabac, le coton et l'indigo ; la liste fut complétée, dans la suite, par l'addition du café, des cuirs et des peaux, du fer, des céréales, du bois de construction, etc...).

e) En 1663, un acte plus strict encore exigeait que tout produit européen, agricole ou manufacturé, à destination des colonies anglaises, fût chargé dans un port de l'Angleterre ou du Pays de Galles. Le navire transporteur devait avoir été construit en Grande-Bretagne et porter un équipage anglais.

f) En 1672, enfin, le Parlement imposait de lourdes taxes sur le commerce s'effectuant d'une colonie à l'autre.

On voit que le but poursuivi était de maintenir une union étroite entre les sujets de la métropole et ceux des Plantations, en un mot, de placer les colonies sous la ferme dépendance économique de la Mère Patrie,

Cette politique tyrannique était d'ailleurs, à cette époque, celle de tous les pays colonisateurs.

III. — *Résultats de cette politique. — Impulsion donnée à la construction et à l'armement américains.*

Il y a lieu de faire ici une distinction importante entre le commerce et les transports.

Les actes de navigation ci-dessus énumérés assuraient aux navires coloniaux un supplément de fret puisque ceux-ci étaient placés sur le même pied que les navires anglais ; par contre, le commerce des colons se trouvait considérablement réduit, puisque leurs débouchés étaient limités à la Métropole.

En admettant même que les exportations pussent se maintenir au même niveau, il n'en était pas moins vrai que l'Angleterre, intermédiaire inévitable, allait retenir par devers elle une portion importante des bénéfices entièrement réservés jusqu'alors aux producteurs (1).

Il était nécessaire d'insister sur ce point. Atteints, en effet, dans leur commerce, les colons allaient donner une impulsion nouvelle à leur flotte marchande.

(1) A noter cependant qu'il n'était pas obligatoire de vendre les produits en Angleterre même ; ils pouvaient être réexportés sous certaines conditions.

Ayant à leur disposition des réserves de bois considérables, ils mirent en construction un grand nombre de navires destinés à remplacer les bâtiments français et hollandais. D'autre part, ils s'assurèrent d'énormes bénéfices en se livrant au commerce clandestin avec les pays d'Europe, où ils exportaient notamment leur tabac. Par contre, ils rapportèrent d'Espagne de grosses quantités de fer indispensables à leur industrie débutante ; on assista ainsi à une longue période de contrebande vraiment active. L'appât du gain et l'attrait du danger cultivaient l'esprit d'entreprise et le courage. De nombreux chantiers de construction se créèrent, plus particulièrement à Boston et à Charleston, *et l'on peut dire que la Marine marchande américaine prit réellement naissance après 1651.*

A partir de cette date et jusqu'à la Révolution américaine, la Marine marchande va en se développant. Le sol rocheux de la Nouvelle-Angleterre donne de maigres résultats quant à la culture. Pour se créer des ressources, les colons intensifient leur pêche et plus particulièrement celle de la morue et de la baleine. Ils vendent leurs poissons et leurs huiles aux Indiens ; ils en exportent un peu en Angleterre et beaucoup aux Antilles. Les mêmes débouchés sont ouverts aux bois et aux tabacs de la Virginie et du Maryland. Avec les mélasses fournies par

les Antilles, les colonies américaines produisent du rhum qu'elles exportent en Afrique où des chargements d'esclaves assurent aux armateurs un fret de retour élevé.

La construction des navires, facilitée par l'abondance et le bon marché des bois, devait devenir particulièrement active ; aussi, semblait-il que les chantiers américains voulussent s'assurer le monopole de la fourniture du tonnage nécessaire à la marine de commerce anglaise ; les bateaux qu'ils produisaient avaient en effet acquis une excellente réputation au point de vue de la solidité et des qualités nautiques.

Cette compétence provient de ce que, dès l'origine, les Colonies avaient accordé des encouragements spéciaux aux ouvriers en navires ; par exemple, on offrait souvent à ceux-ci l'immunité du service militaire ; aussi d'année en année, un grand nombre de spécialistes Anglais et Hollandais vinrent-ils chercher fortune dans le Nouveau Monde.

Cependant les constructeurs de la Métropole finirent par s'émouvoir, à tel point qu'en 1724, un groupe de maîtres-charpentiers de Londres demandait aux Lords, membres du Comité des Plantations, de ne plus encourager la construction des navires aux colonies ; il faisait valoir que les travailleurs étaient attirés dans ces dernières, et qu'il n'en restait

plus assez pour continuer le travail à Londres ; il demandait par suite, soit que les bateaux construits aux colonies fussent exclus de tout commerce excepté avec la Grande-Bretagne et les dites colonies, soit qu'il fût interdit aux colons de construire des navires au-dessus d'une certaine dimension. Naturellement, une telle politique ne pouvait être adoptée parce qu'elle aurait certainement hâté l'insurrection.

En 1723, le Parlement britannique, résolu à protéger les produits des Antilles anglaises, vota le « Sugar Act ». Cette loi imposait fortement les sucres et les mélasses importés dans les colonies par les Antilles françaises ; en fait, elle ne fut rigoureusement appliquée qu'en 1761, après la guerre franco-anglaise, à un moment où la Grande-Bretagne se trouvait dans une pénible situation financière.

Le commerce et l'armement américains subirent quelque peu le contre-coup des mesures restrictives déjà prises contre eux, ou de celles dont ils se sentaient menacés à plus ou moins longue échéance. Néanmoins, ils ne voulurent pas se laisser abattre et ils réagirent. Un nombre considérable de navires coloniaux de toutes espèces sillonnèrent les mers (schooners, sloops, brigantines, trois-mâts carrés, etc...). On arriva ainsi jusqu'à la Révolution (1783), époque à laquelle les navires battant pavillon anglais

étaient, pour un tiers, de construction américaine ; pour bien marquer l'activité qui régnait alors, au point de vue de la Marine marchande, dans les colonies anglaises d'Amérique, il suffira de noter que le *Masachusetts* possédait un navire de mer par cent habitants.

CHAPITRE II

DE LA RÉVOLUTION AMÉRICAINE A LA PÉRIODE

DES « CLIPPERS » (1)

(1783-1843).

ALTERNATIVES DE DÉCLIN ET DE PROSPÉRITÉ (2).

I. — *Après avoir subi le contre-coup de la guerre de l'Indépendance, la Marine marchande américaine se relève grâce à des mesures protectionnistes.*

Avec la Révolution, la Marine marchande dépérit, ou plutôt ne se développe plus comme elle l'avait fait jusqu'alors. Disons, en premier lieu, qu'un « order in council » anglais vint, aussitôt après la guerre, interdire l'achat des bâtiments construits aux Etats-Unis où, d'ailleurs, une situation critique menaçait la construction et l'armement jusqu'alors

(1) Le mot « clipper » — fin voilier, paraît dériver du verbe to clip — tondre, rogner. On donnait autrefois le nom de « clippers » aux chevaux qui remportaient le prix dans les courses.

(2) Nous avons traduit et suivi de près, pour cette partie, l'ouvrage intitulé : *America's Merchant Marine* (Bankers Trust Company Publications, New-York, 1920).

prospères. Cette situation se trouvait aggravée par le défaut d'uniformité dans la législation des divers Etats, et c'est une des raisons majeures qui ont conduit à l'unification des lois vitales dans la Constitution américaine actuelle.

Aussitôt créé, le Gouvernement des Etats-Unis, désireux d'encourager et de réglementer l'armement fit paraître dans ce but un nombre considérable d'actes ; c'est ainsi qu'un nouvel élan fut donné à cet armement, grâce à une réduction de droits de 100/0 sur les marchandises importées par le pavillon étoilé. Le commerce maritime avec l'Europe, d'une part, et avec les Indes orientales et la Chine, d'autre part, connut une ère de prospérité nouvelle.

II. — *Les guerres européennes accentuent cette renaissance que vient paralyser par la suite le système du « blocus continental ».*

Avec les guerres de la Révolution et de l'Empire, la presque totalité du commerce entre l'Amérique et l'Europe se fit par des navires américains dont le pavillon était respecté par les belligérants en raison de son caractère neutre. Mais, en 1806, l'Angleterre défendit aux navires neutres de commercer avec la France et ses alliés. Napoléon I^{er} répondit en défendant à ces mêmes navires de faire du trafic avec l'Angleterre et ses colonies.

III. — *Représailles du Gouvernement américain et traités de réciprocité. — La guerre anglo-américaine (1812-1814).*

Ces restrictions menaçaient sérieusement la Marine marchande américaine ; aussi, le président Jefferson, désirant la paix à tout prix, assura le passage par le Congrès de l' « Embargo Act » en décembre 1807. Ledit acte défendait à tout navire de l'Union de quitter un port américain pour un port étranger, et à tout navire étranger de prendre un chargement dans un port des Etats-Unis. Ainsi, se manifestait déjà, dans le Gouvernement de l'époque, la trop prudente volonté de ne point se mêler aux affaires de l'Europe. La Marine marchande devait subir les conséquences de cette politique peureuse ; les navires pourrèrent dans les ports ; le commerce fut ruiné. Quelques Etats de la Côte menacèrent de se retirer de l'Union, devant l'insistance des planteurs de Virginie qui ne pouvaient plus exporter leur tabac, et des pêcheurs de la Nouvelle-Angleterre dont le poisson et les huiles de baleine restaient sans débouchés.

Après un essai malheureux de quatorze mois, l' « Embargo Act » fut rappelé et, en 1809, le Congrès votait le « Non Intercourse Act ». Ce dernier autorisait les navires américains à commercer avec le reste du monde, à l'exception de l'Angleterre et

de la France. En 1810, le Congrès exprimait le désir de rapporter les mesures restrictives du « Non Intercourse Act » pourvu que la France et l'Angleterre révoquassent leurs décrets contre les navires neutres.

Les deux pays acquiescèrent, mais des difficultés surgirent et des navires américains furent saisis par les deux belligérants ; la diplomatie française mit en mauvaise posture l'Angleterre, et finalement, la guerre de 1812-1814 entre l'Angleterre et l'Amérique fut déclarée.

L'Angleterre bloqua les côtes des Etats-Unis et détruisit ce qu'elle put de la Marine marchande américaine ; mais elle ne fut pas sans subir également des pertes.

Cependant, les Etats-Unis tendaient à abaisser les barrières commerciales en modifiant leur politique en matière de tarifs.

En 1815, le Congrès passa un acte de réciprocité accepté par l'Angleterre. Les barrières commerciales tombèrent en effet, mais ce pays n'en continua pas moins à maintenir une mesure qu'il avait prise en 1783, nous voulons dire la fermeture des ports des Indes occidentales aux bateaux américains.

Le Congrès procéda alors à des représailles, et décida de ne pas admettre les bateaux anglais venant

d'un port anglais où les bateaux américains n'avaient pas leur libre entrée.

En 1817, il interdit l'importation des produits étrangers à bord de bâtiments non américains ou n'appartenant pas aux pays producteurs (les bateaux des pays n'excluant pas les navires américains n'étaient point frappés par ces mesures).

Mais ces représailles ne devaient pas être de longue durée. En 1828, le Congrès renouvela ses offres de réciprocité. Ce geste était dicté par le désir de favoriser entre les Nations une fraternité plus étroite au double point de vue politique et commercial ; d'ailleurs, l'industrie des Etats-Unis était en pleine période de développement et détournait quelque peu l'attention des choses de la mer ; les représentants des populations côtières avaient moins d'influence au Congrès ; de plus, la Marine marchande semblait devoir se suffire à elle-même. En 1826, en effet, elle transportait 92,5 0/0 du commerce extérieur.

Le Congrès passa donc un acte qui ouvrait les ports américains aux cargos anglais venant de tous pays où les bateaux américains étaient traités sur le même pied que les bateaux anglais. Cet acte fut suivi par le libre accès, en 1830, des Indes anglaises de l'Ouest aux navires américains. Il conduisit aussi à la négociation de plus de 30 traités de réciprocité ou conventions avec différents pays. Mais bien qu'acceptant

formellement le principe, beaucoup de gouvernements étrangers en circonvinrent l'efficacité à leur profit par des subventions aussi bien à la construction qu'à la navigation, et par d'autres moyens détournés.

IV. — *Le rétablissement de la paix en Europe favorise la concurrence étrangère que vont cependant atténuer deux facteurs : l'acquisition de la Floride (1819) et l'ouverture du canal Erié (1828).*

L'importance de la flotte de concurrence américaine va en diminuant. D'abord insensible, le déclin s'accroît. Quelques auteurs l'ont attribué entièrement à la législation libre-échangiste de 1828, mais il est plus probable que la longue paix européenne, faisant suite aux guerres de l'Empire, ne fut pas étrangère à ce déclin en permettant notamment à la Marine anglaise de reprendre sa place sur les mers. Cependant, la situation fut peut-être rendue moins grave par deux facteurs importants.

En premier lieu, la cession de la Floride par l'Espagne, en 1819, donnait aux Etats-Unis une réserve considérable de bois de chêne. Ces matériaux étaient amenés à pied-d'œuvre par voie d'eau, c'est-à-dire à bon compte. Aux environs de 1830, la construction fut assez active. L'emploi de la vapeur comme moyen de propulsion (1) n'était pas encore assez ré-

(1) Le premier bateau à vapeur qui traversa l'Atlantique,

pandu, non plus que les coques en fer, pour apporter une révolution dans le mode de construction.

D'autre part, l'ouverture du canal Erié, en 1828, reliant le lac du même nom à l'Atlantique, par l'intermédiaire de l'Hudson, exerça une influence heureuse sur le développement du port de New-York, portant son commerce à une moyenne annuelle de 60.000.000 de dollars, ce qui était à l'époque un chiffre considérable. La construction ultérieure d'autres canaux accéléra le progrès.

en 1814, le « Savannah », n'était en réalité qu'un voilier employant la vapeur comme moyen de propulsion auxiliaire.

CHAPITRE III

LA MARINE MARCHANDE AMÉRICAINE CONNAIT DE 1843 A 1860 UNE PÉRIODE DE GRANDE PROSPÉRITÉ DUE NOTAMMENT A LA CONSTRUCTION DE VOILIERS EXTRÊMEMENT RAPIDES, LES « CLIPPERS ».

« La découverte des mines d'or en Californie eut
« pour conséquence d'appeler de nombreuses popu-
« lations dans des pays jusqu'alors inoccupés et
« incultes. Ces populations se livrant exclusivement
« à la recherche de l'or, il fallut les approvisionner de
« tous les objets nécessaires à la vie. Les besoins qui
« surgirent ainsi ne pouvaient présenter la même
« régularité que dans des pays depuis longtemps
« habités. Ces besoins se manifestèrent brusquement,
« et le commerce, pour y satisfaire dans un court
« délai, trouva indispensable d'employer des navi-
« res de marche supérieure. En effet, l'arrivée d'un
« bâtiment à San-Francisco, ne fût-ce que vingt-
« quatre heures avant son concurrent, lorsque l'un
« et l'autre portaient des objets demandés, était
« pour le premier la source de très grands bénéfices,

« réalisés en peu de temps, sur de riches consom-
« mateurs. En revanche, le retardataire, trouvant le
« marché encombré, ne pouvait vendre sa cargaison
« qu'à vil prix. De cette double cause résulta une
« incitation extraordinaire à n'employer pour le
« commerce de Californie que des navires de très
« grande marche. Pour satisfaire aux demandes qui
« leur étaient faites, les constructeurs américains
« furent conduits à augmenter, dans un rapport de
« plus en plus élevé, la longueur et l'affinement
« des anciennes coques » (1).

Ainsi, nous assistons à une merveilleuse période de développement qui débute aux environs de 1843 avec la construction à New-York du premier de ces navires auxquels on a donné le nom de « clip-pers » (2).

Quand, par surcroît, l'Angleterre adopta, en 1849, la politique du Libre-Echange, il s'établit entre son commerce maritime et celui des Etats-Unis une réciprocité complète. Avec l'abrogation des lois de navigation anglaises, les commerçants britanniques commencèrent à acheter ou à affréter les rapides clippers américains.

(1) Ces lignes ont été relevées dans un rapport établi par M. l'Ingénieur de la Marine Pastoureau en 1857 et différent de celui dont il sera question plus loin.

(2) Voir l'origine du mot « clipper » au renvoi (1) de la page 17.

Nous ne pouvions mieux faire, pour donner au lecteur un aperçu de la situation à cette époque, que reproduire, en annexe à notre étude, la première partie d'un rapport établi par M. l'Ingénieur du Génie maritime Pastoureau, à la suite d'une mission officielle aux Etats-Unis en 1857.

M. Pastoureau, estimant avec raison que la Marine marchande et la Marine militaire d'un pays se complètent mutuellement, les passe en revue l'une et l'autre.

Ce rapport, en quelque sorte inédit (1), émanant d'un officier français qui a étudié sur place un certain nombre de sujets avec la collaboration des autorités américaines, auprès desquelles il était accrédité, fournit des renseignements qui, pour n'avoir qu'un intérêt rétrospectif, n'en sont pas moins dignes d'être mis en lumière au point de vue historique. Il nous indique la composition de la flotte de guerre américaine en 1857 ; il fait ressortir les ressources précieuses que cette flotte de guerre a trouvées autrefois et qu'elle trouve encore dans la flotte commerciale ; il donne des renseignements statistiques sur le tonnage américain et sur la production des chantiers de constructions navales à différentes époques ; il s'étend, en particulier, sur les dimensions avanta-

(1) Il n'a été publié, en 1857, que dans un document autographié d'ordre intérieur : le *Mémorial du Génie maritime*.

geuses des navires de commerce américains, plus grands que ceux des autres pays ; il nous apprend qu'en 1857, la caractéristique des navires de concurrence américains était d'avoir, pour un même tonnage, un équipage beaucoup moins nombreux que celui des marines étrangères (1) ; il nous entretient, enfin, de l'esprit éminemment commercial et maritime de cette Nation.

Pour ce qui a trait spécialement à l'esprit maritime de ce peuple, il sera assez curieux de constater que l'opinion émise en 1857 par M. l'Ingénieur Pastoureau est en opposition formelle avec les appréciations émises ces dernières années dans la presse de divers pays.

(1) C'est aujourd'hui l'inverse, les lois existantes imposant des effectifs nombreux qui contribuent à augmenter les frais d'exploitation des navires.

CHAPITRE IV

DE LA GUERRE DE SÉCESSION (1860-1865)

AU 4 AOUT 1914.

I. — *Décadence de la Marine marchande américaine.*

La guerre de Sécession devait être, pour la Marine marchande américaine, le début d'une assez longue période de décadence.

Pendant les hostilités, en effet, un grand nombre de bâtiments furent coulés ; la construction des navires de commerce fut négligée, et certains armateurs, n'écoulant que leur intérêt personnel, mirent en sûreté leur tonnage en le faisant naviguer sous pavillon étranger.

La période de paix qui suivit ne fut guère plus favorable à la Marine marchande américaine. Jamais, en effet, les Etats-Unis ne connurent une telle prospérité dans les diverses branches de leur activité économique. Les capitalistes américains, trouvant des placements avantageux dans les industries de toutes sortes, dans les mines et les entreprises de

chemin de fer, se désintéressèrent de la construction et du commerce maritimes.

On délaissa la navigation de concurrence pour se consacrer à la navigation de cabotage et des Grands Lacs.

Il semblait impossible à l'armement américain de lutter contre la Grande-Bretagne. Celle-ci, merveilleusement outillée, construisait alors de nombreux bâtiments en fer, mus par la vapeur dont l'emploi comme moyen de propulsion était devenu d'un usage courant.

La Grande-Bretagne avait en outre l'avantage de posséder sur tous les points du globe les dépôts de charbons indispensables à ses bateaux.

Tout semblait d'ailleurs favoriser ce pays aux dépens des Etats-Unis. C'est ainsi qu'en 1869, l'ouverture du canal de Suez raccourcit considérablement, au profit des ports anglais, la distance qui les séparait de l'Extrême-Orient.

Auparavant, lorsqu'il fallait passer par le Cap, la distance séparant la côte Est des Etats-Unis, ou les Iles britanniques, de l'Extrême-Orient, était sensiblement la même.

D'après les éléments d'information recueillis au cours de notre étude (1), il faudrait encore rechercher

(1) Renseignements sur la législation et la réglementation des Marines marchandes étrangères. Imprimerie Nationale, 1915 (p. 330).

la cause de la stagnation de la Marine marchande américaine :

1° Dans la concurrence des Marines marchandes étrangères, largement subventionnées ;

2° Dans la législation américaine qui, après avoir totalement interdit la nationalisation des bâtiments construits à l'étranger, rendait difficile le renforcement de la Marine marchande par voie d'achats au dehors ;

3° Dans les exigences de l'administration en matière de sécurité, hygiène, propreté et aménagement des bâtiments.

En un mot, de 1815 jusqu'aux dernières années qui ont précédé la guerre mondiale, le tonnage de la flotte marchande américaine affecté à la navigation internationale dite de concurrence n'avait cessé d'aller en déclinant. C'est ainsi que l'importance de cette flotte évaluée à 2.379.396 tonneaux en 1860 était tombée à 782.517 tonneaux en 1910 pour se relever au 30 juin 1914 à 1.066.288 tonneaux (1),

(1) Nous avons laissé de côté dans cette étude les tonnages affectés à la navigation des fleuves et des Grands Lacs, du cabotage et de l'industrie de la pêche. Nous indiquons seulement pour mémoire que dans leur ensemble ces tonnages représentaient, au 30 juin 1914, 6.862.400 tonneaux. Si l'on ajoute à ce chiffre 1.066.288 tonneaux affectés à la navigation de concurrence, on constate que le tonnage total de la Marine marchande américaine atteignait, à la date précitée, 7 millions 928.688 tonneaux.

grâce sans doute au vote du « Panama's Act » du 15 août 1912 dont nous parlerons plus loin. Par voie de conséquence, les navires américains qui, en 1861, transportaient encore 65 0/0 du commerce extérieur (importations et exportations), n'en chargeaient plus que 8,9 0/0 en 1913, avec une valeur de 381 millions de dollars transportés par navires américains, contre 3.392 millions de dollars par navires étrangers.

Le fret payé annuellement par les Américains aux armateurs étrangers, évalué à 150 millions de dollars en 1905, montait vers 1913 à un chiffre variant entre 200 et 300 millions de dollars.

On voit que le tribut payé par le commerce des Etats-Unis aux Marines marchandes étrangères était devenu particulièrement lourd. Il semblait depuis longtemps inadmissible aux Américains avisés qu'une nation telle que la leur ne disposât pas d'une Marine marchande en rapport avec l'immense étendue de côtes du pays et avec la situation florissante de son commerce et de son industrie ; il leur apparaissait également que les Etats-Unis devaient posséder une Marine de guerre digne de ce nom, et que le recrutement de celle-ci ne pouvait être assuré d'une manière convenable sans que celle-là fût dotée, comme noyau, d'équipages nombreux et rompus aux choses de la mer.

II. — *Première tentative de relèvement*
(1903-1904).

Dès 1903, époque à laquelle le tonnage de concurrence est de 888.628 tonnes, le Président Roosevelt, dans un message annuel au Congrès, daté du 7 décembre, se faisait, dans les termes suivants, l'interprète des sentiments de ses compatriotes :

« La majorité de la nation désire que des mesures
« soient prises dans l'intérêt de l'armement améri-
« cain, afin que nous puissions de nouveau reconqué-
« rir la situation ancienne que nous occupions dans
« les transports maritimes. Jusqu'ici, on n'est pas
« arrivé à s'entendre sur la meilleure méthode à
« adopter pour atteindre ce but. Dans ces conditions,
« je recommande que le Congrès donne mission au
« Ministre de la Marine, au Ministre des Postes et au
« Ministre du Commerce et du Travail, associés à
« telle délégation du Sénat ou de la Chambre des
« Représentants que le Congrès jugera utile, de cons-
« tituer une Commission d'enquête sur la Marine
« marchande. Cette Commission devra présenter un
« rapport au Congrès, dans sa prochaine session, sur
« la législation à adopter pour le développement de
« la Marine marchande américaine et du commerce
« américain.

« Subsidiairement, elle aura à examiner aussi la

« question du Service maritime postal, celle des
« croiseurs auxiliaires et des réserves navales. »

Le Congrès ne resta pas sourd à cet appel ; le 28 avril 1904, il constitua une Commission de la Marine marchande pour l'étude de cette grave question. Presque sans délai, cette Commission se rendit, aux fins d'enquête, dans la plupart des grands ports des Etats-Unis et, dès le mois de novembre suivant, elle aboutissait à la préparation d'un projet de loi (1) contenant un certain nombre de mesures d'encouragement et de protection susceptibles de replacer la flotte commerciale américaine au rang qu'elle devait normalement occuper parmi les autres Marines marchandes. Ce projet tomba peu à peu dans l'oubli.

III. — *Deuxième tentative de relèvement :*

Le Panama's Act (15 août 1912).

Nous assistons alors à une tentative de renforcement de la flotte marchande affectée au trafic extérieur, par la nationalisation de bâtiments de construction étrangère :

« Pendant longtemps, la législation américaine a

(1) Ce projet de loi, qui n'a plus qu'un intérêt rétrospectif, a été reproduit et longuement analysé dans une circulaire du Comité central des Armateurs de France du 20 janvier 1905, n° 240.

« proscrit d'une façon absolue l'importation en Amé-
« rique des navires construits à l'étranger, et réservé
« le bénéfice du pavillon américain aux seuls navires
« construits aux Etats-Unis (et éventuellement,
« d'une part, aux bâtiments capturés sur l'ennemi
« ou condamnés comme prises ; d'autre part, aux
« navires saisis pour infraction aux lois des Etats-
« Unis).

« Le 15 août 1912, intervint une loi, dite *Pana-*
« *ma's Act*, admettant à la nationalisation les bâti-
« ments de construction étrangère, âgés de moins de
« 5 ans, mais sous la réserve que ces bâtiments ne
« pourraient être affectés qu'à la navigation au long
« cours ou au service des Iles Philippines et Guam,
« et seraient exclus de la navigation au cabotage » (1).

Cette loi, trop restrictive, ne donna pas tous les effets qu'on en avait attendus.

(1) Indications extraites d'un document du Sous-Secrétariat d'Etat de la Marine marchande ayant pour titre « Renseignements sur la Législation et la Réglementation des Marines « marchandes étrangères » (Imprimerie Nationale-1915).

CHAPITRE V

DU 4 AOÛT 1914 A L'ENTRÉE EN GUERRE DES
ÉTATS-UNIS (6 AVRIL 1917).

Le Ship Register Act (18 août 1914). — *Echec au Ship Purchase Bill* (septembre 1914). — *Seamen's Act* (4 mars 1915). — *Le Shipping Act* (7 septembre 1916) et création du *Shipping Board*. — « *L'Emergency Fleet Corporation* ».

Pendant cette période de 32 mois, le Gouvernement des Etats-Unis, tout en observant la plus scrupuleuse neutralité, se rend compte que, pour la propre satisfaction de ses intérêts économiques, il doit se préoccuper de son trafic commercial maritime extérieur. Il est dès lors amené à prendre des mesures que le Comité central des Armateurs de France a clairement exposées comme suit (1) :

« Dès le début de la guerre, le Gouvernement
« fédéral comprit la nécessité de renforcer le tonnage
« des navires marchands nationaux affectés au trafic
« extérieur. Il était prudent, en effet, de ne plus

(1) Circulaire 1033 du 24 avril 1918.

« compter pour ce trafic sur une coopération, aussi
« étendue que par le passé, des navires britanniques
« que la réquisition allait saisir dans leur pays d'ori-
« gine. D'autre part, le blocus allait condamner à
« l'inaction les bâtiments allemands. Pour ces mo-
« tifs, une loi nouvelle votée sans débats par le
« Congrès sur l'initiative présidentielle, le « Ship
« Register Act » du 18 août 1914 (1) autorisa, sans
« conditions, l'immatriculation sur le Registre
« américain de tous les navires construits à l'étran-
« ger, quel que fût leur âge. Cette mesure fut bien
« accueillie par les propriétaires qui exploitaient
« sous un pavillon belligérant des services avec les
« Etats-Unis. A cette époque, l'interdiction du trans-
« fert de pavillon n'avait pas encore été édictée en
« Europe. Aussi l'opération autorisée désormais par
« la loi américaine ne souffrait-elle aucune difficulté
« du côté du pays européen dont le navire portait les
« couleurs. D'autre part, le transfert sur le registre
« américain présentait l'avantage d'écarter toute
« crainte de réquisition lors du premier voyage dans
« l'Ancien Monde. »

L'application du « *Ship Register Act* » devait
déjà donner un accroissement appréciable de

(1) Un extrait du Ship Register Act du 18 août 1914 a été
inséré dans la circulaire du Comité central des Armateurs de
France en date du 24 avril 1918, n° 1033.

596.920 tonnes. De plus, un appoint provenant de la construction allait aussi procurer 200.000 tonnes. Le total de ces deux éléments aura donc eu pour conséquence d'accroître de 796.920 tonnes le tonnage affecté au commerce extérieur en le portant de 1.066.288 tonnes à 1.862.714 tonnes (1).

On serait porté à croire, ajoute le Comité central des Armateurs de France dans sa circulaire précitée du 24 avril 1918, que le « Gouvernement et le Parlement américains s'étaient bornés, en fait de mesures tendant à accroître le tonnage marchand national, à édicter le « Ship Register Act », non sans « obtenir de bons effets de cette initiative, et que « pour le surplus, ils s'en étaient complètement remis à l'industrie privée. Cette appréciation serait « de tous points inexacte. Dès le mois de septembre « 1914, M. Redfield, Ministre du Commerce, avait « déposé sur le bureau du Congrès, au nom du Président Wilson, un projet de loi dit « *Ship Purchase Bill* » aux termes duquel le Gouvernement « américain était autorisé à disposer d'un crédit de « 30 millions de dollars spécialement voté à cet effet, « en vue d'acquérir un certain tonnage-navires qu'il

(1). Ces deux chiffres, relevés dans *America's Merchant Marine* (New-York), Bankers Trust Company (1920), représentent respectivement les tonnages de la navigation extérieure au 30 juin 1914 et au 30 juin 1915.

« aurait mis ensuite à la disposition du commerce
« international américain. Cette opération, qui pa-
« raissait alors hasardeuse à beaucoup, aurait été de
« fait, en raison de la prolongation indéfinie de la
« guerre, très avantageuse. Suivant M. Mac Adoo,
« Ministre du Trésor, le Gouvernement aurait pu,
« vers la fin de 1914, acquérir 500.000 à 600.000
« tonnes de jauge brute de navires de commerce,
« au prix de 60 dollars la tonne. Or, le prix actuel
« de la construction navale aux Etats-Unis est, au
« minimum, *triplé*. Mais ce projet échoua au Sénat,
« par suite d'une mésentente entre les membres de
« la Majorité. La session ayant été constitutionnel-
« lement close peu après (le 4 mars 1915), le Gou-
« vernement était obligé d'attendre l'automne pour
« prendre une nouvelle initiative en pareille ma-
« tière. »

Nous reviendrons plus loin sur les mesures pour-
suivies par le Gouvernement fédéral pour favoriser
l'accroissement de la flotte marchande américaine
affectée à la navigation de concurrence, mais l'exa-
men chronologique des actes intervenus en vue de
la rénovation désirée nous amène d'abord à parler
sommairement du « *Seamen's Act* » du 4 mars 1915,
qui est, en quelque sorte, la Charte des marins (1).

(1) Le « *Seamen's Act* » du 4 mars 1915 est particulièrement important. Il a donné lieu à une Circulaire du Comité central

Cet acte a pour objet d'améliorer le bien-être des marins américains dans la Marine marchande des Etats-Unis ; d'abolir l'arrestation et l'emprisonnement comme pénalités pour la désertion, et d'assurer l'abrogation des dispositions des traités s'y rapportant ; d'accroître la sécurité de la navigation maritime.

Il ne suffit pas, en effet, d'avoir des navires en nombre et en tonnage suffisants ; il faut des marins expérimentés pour les monter ; or, pour attirer ceux-ci, il est indispensable de leur concéder des avantages qui les attachent à leur dur métier. Le *Seamen's Act* a eu ce but, mais peut-être l'a-t-il dépassé. Nous croyons intéressant de reproduire ci-après les appréciations formulées dans le document officiel du Sous-Secrétariat de la Marine marchande déjà cité et ayant pour titre : « Renseignements sur la législation et la réglementation des navires marchands étrangers ».

« Le *Seamen's Act* de 1915 a été élaboré *dans une pensée de protection pour les marins*. Il accorde, « en effet, aux gens de mer de nombreux avantages « (sécurité, confort, nourriture, embarquement des

des Armateurs de France en date du 6 avril 1920, n° 1406. Cette circulaire contient non seulement le texte de la loi, mais encore un commentaire fort intéressant de M. le professeur Georges Ripert, de la Faculté de droit de Paris.

« " able seamen " », suppression du délit de désertion,
« réglementation des salaires en cours de voyage,
« etc..) ; mais impose aux armateurs des obligations
« correspondantes *lourdes* et *onéreuses*. Voté une
« première fois au Congrès sous l'influence du sénateur
« La Folette, il fut rejeté par M. Taft (qui y op-
« posa son veto), puis il fut voté de nouveau par les
« Chambres, malgré l'opposition des représentants
« des armateurs.

« Dans une lettre du 18 mars 1914, à l'*Evening*
« *Post*, M. Dollar, l'armateur bien connu, qui a
« joué, d'autre part, un rôle très actif dans les polémiques
« suscitées par le « Seamen's Bill », déclarait
« que, sans parler des charges nouvelles que pour-
« rait entraîner le « Seamen's Bill », la Marine mar-
« chande américaine portait déjà, du fait de la légis-
« lation actuelle, des surcharges la plaçant en *sen-*
« *sible infériorité* vis-à-vis des autres Marines
« étrangères. Prenant pour type un navire américain
« de 8.000 tonnes, M. Dollar estime que les dites
« surcharges équivalent à une somme annuelle de
« 17.236 dollars. Il justifie ses dires en signalant le
« nombre d'hommes inutiles que la loi des Etats-
« Unis, à la différence des lois de la plupart des
« grands pays maritimes, oblige les armateurs à em-
« barquer sur leurs navires (nombre que le Seamen's

« Bill va accroître encore) (1) ; le système d'inspection américaine qui exige que le bâtiment soit entièrement vide et que les chaudières soient prêtes, « *ensemble*, pour la visite (alors qu'à l'étranger le « chargement ou le déchargement de la cargaison se « poursuivent dans les parties du navire qui ne sont « pas actuellement visitées, et que les chaudières ne « sont pas soumises aux épreuves hydrostatiques à « froid) ».

Les clauses suivantes du « Seamen's Act » ont été rendues applicables aux navires étrangers fréquentant les ports américains. Ce sont celles concernant :

1° La proportion dans laquelle doivent être embarqués les marins qualifiés capables (able seamen) sur tout navire d'un tonnage brut de 100 tonnes et au-dessus qui quitte un port des Etats-Unis ;

2° Le droit à la désertion implicitement prévu par l'article 7 de la loi ;

3° Certaines dispositions relatives aux engins de sécurité devant exister à bord des navires ;

(1) Il ne sera pas sans intérêt de constater, en lisant le Rapport de M. l'Ingénieur de la Marine Pastoureau, sur une Mission aux Etats-Unis en 1857 (voir ce rapport en annexe à la suite de la présente étude), que l'un des caractères présentés à cette époque par les navires de commerce américains était au contraire d'avoir, pour un même tonnage, des équipages beaucoup moins nombreux que dans les autres flottes marchandes.

4^e Le droit aux acomptes sur les salaires dus.

Cette extension n'a pas été sans soulever des protestations de l'armement français en raison du préjudice qu'elle peut causer aux droits de la France et aux intérêts de la Marine marchande.

Au commentaire dont nous avons parlé au renvoi de la page 38, M. le professeur Georges Ripert expose pourquoi en cette circonstance, de même qu'en des circonstances antérieures, le Gouvernement des Etats-Unis « a méconnu les règles du droit international en appliquant ses propres lois dans des hypothèses où il devrait respecter l'application de la loi étrangère ».

Le « Ship Purchase Bill » dont il a été précédemment question ayant échoué, un autre projet, d'une envergure beaucoup plus considérable et d'un caractère essentiellement différent, fut déposé à la Chambre des Représentants le 31 janvier 1916. Sa discussion, poursuivie sans relâche pendant plusieurs mois, donna naissance à une loi qualifiée de « *Shipping Act* » (1) et qui porte la date du 7 septembre 1916.

Cette loi a institué un Comité de cinq Membres, nommé par le Président des Etats-Unis, c'est le « *United States Shipping Board* » (1) qui, par abré-

(1) Un extrait du Shipping Act du 7 septembre 1916 contenant les attributions détaillées du « *Shipping Board* » figure à la circulaire n° 1033 du Comité central des Armateurs de France en date du 24 avril 1918.

viation, est communément appelé tantôt « Shipping Board », tantôt simplement « Board ». Nous nous bornerons à définir succinctement ici les attributions du Shipping Board.

Voici en un résumé très court quel est le rôle du Shipping Board d'après un article de M. Le Carpentier, publié dans l'*Economiste français* du 13 mars 1920 :

« Le Shipping Board est le promoteur du développement de la Marine marchande américaine et voici ses attributions à cet égard :

« 1° Il peut faire construire ou équiper de préférence dans des chantiers américains tous navires propres au commerce maritime ;

« 2° Il peut, d'autre part, louer, affréter et acquérir de tels navires ;

« 3° Il peut, inversement, relouer, réaffréter ou vendre à des tiers ces mêmes navires aux prix et conditions fixés par lui, sous l'approbation du Président, ces bâtiments ainsi acquis ou loués par des particuliers restant toujours susceptibles d'être immatriculés comme navires américains et de jouir des privilèges inhérents à cette qualité. Toutefois, les navires ainsi loués ou vendus ne pourront être ni revendus, ni sous-loués, ni sous-affrétés par les particuliers dans la possession desquels ils

« seront passés, et ils ne pourront non plus être
« placés sous pavillon étranger sans l'autorisation
« du Comité. Le Président reçoit même le droit
« d'exiger, le cas échéant, que ces navires fassent
« retour au Comité, à titre temporaire ou définitif,
« moyennant le paiement à leurs propriétaires ou
« affréteurs d'une indemnité équitable.

« Les pouvoirs du Shipping Board vont encore
« plus loin, puisqu'il lui est loisible, s'il le juge
« expédient, de :

« 4° Constituer de sa propre initiative une ou plu-
« sieurs sociétés commerciales pour la construction,
« l'acquisition, l'affrètement, la location, l'entretien
« et l'exploitation des navires destinés au commerce
« des Etats-Unis ;

« 5° Souscrire ou acquérir une partie des actions
« de ces Sociétés, au nom du Gouvernement des
« Etats-Unis, en ayant soin de maintenir aux mains
« du Gouvernement, à tout le moins, la majorité
« absolue du nombre des titres..... Le Shipping
« Board est investi des pouvoirs les plus étendus
« pour faire respecter dans la pratique ces disposi-
« tions d'ordre général. Son rôle à cet égard est le
« pendant de celui dont jouit l'*Interstate Commerce*
« *Commission*, en ce qui concerne les transports par
« chemins de fer et par voies navigables intérieurs.
« Il doit être, suivant l'expression fort juste dont

« use M. Dewavrin, un « redresseur de torts » .

« Le Shipping Board aura également à remplir les
« fonctions d'un enquêteur permanent des différents
« problèmes que soulève la question de la Marine
« marchande, et il devra faire connaître au Congrès
« toutes les suggestions et propositions utiles à la
« Marine marchande et au Commerce maritime des
« Etats-Unis, qui lui paraîtront la conclusion logique
« et pratique de ses diverses enquêtes .

« En somme, l'U. S. Shipping Board est le gérant
« que le peuple américain place à la tête de tous ses
« services maritimes commerciaux » .

Peu après, le Shipping Board, mettant à profit
« l'autorisation donnée par l'article 11 du « Shipping
« Act » du 7 septembre 1916, créait à son tour une
« Société anonyme au capital de 50.000.000 de dol-
« lars, dénommée « Emergency Fleet Corporation »,
« chargée de réaliser les opérations commerciales
« prévues par la loi précitée, et détaillées ci-dessus » .

Ainsi que le dit l'*Economiste français* (article de
M. Le Carpentier du 13 mars 1920), « l'Emergency
« Fleet Corporation » devait jouer vis-à-vis du
« Shipping Board un rôle singulièrement analogue à
« celui de ces grandes banques d'affaires qui pren-
« nent tout l'emprunt d'un petit Etat, en se réservant
« de l'écouler ensuite » .

CHAPITRE VI

ÉVÉNEMENTS QUI VONT PRÉCIPITER LA GUERRE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'ALLEMAGNE.

Depuis quelque temps déjà, l'opinion publique américaine commence à apprécier la gravité de la situation ; elle s'aperçoit que la formidable conflagration dans laquelle nous sommes engagés peut avoir pour les Etats-Unis des conséquences désastreuses, notamment pour son propre commerce. Bien que, entre le 7 mai 1915 et le 3 janvier 1916, les Allemands eussent torpillé et envoyé par le fond, avec leurs passagers, un certain nombre de paquebots ou des cargos (1), le Président Wilson se borna à faire parvenir au Gouvernement Impérial des protestations énergiques et des avertissements.

La patience du peuple américain devait bientôt être soumise à une nouvelle épreuve.

Le 24 mars 1916, le vapeur « Sussex », faisant le

(1) Le « Lusitania », torpillé sur la côte d'Irlande le 7 mai 1915, fut au nombre de ces navires. Il y eut 1152 victimes dont 102 de nationalité américaine.

service dans la Manche entre Folkestone et Dieppe et qui transportait en outre un courrier des Etats-Unis, est torpillé avec des Américains à bord ; plusieurs sont blessés.

Il semble que, cette fois, la mesure soit à son comble.

Dans un livre ayant pour titre : *L'Armée américaine dans le conflit européen*, le lieutenant-colonel de Chambrun et le capitaine de Marenches (1) s'expriment comme suit, à propos de ce torpillage :

« Le Président Wilson se fait l'interprète de l'indignation générale et croit devoir se transporter
« au Capitole pour y donner lecture, devant les As-
« semblées parlementaires, d'une véhémence protes-
« tation dont il fait parvenir le résumé comminatoire
« au Gouvernement Impérial ; si pareil acte se re-
« nouvelait, les rapports diplomatiques entre l'Alle-
« magne et les Etats-Unis devraient cesser. »

Un calme relatif se produit en Amérique pendant une période de neuf mois. Nous laissons encore la parole au lieutenant-colonel de Chambrun et au capitaine de Marenches, qui, dans leur ouvrage, vont nous donner une physionomie très saisissante de l'état d'esprit qui régna dans ce pays dès la fin du premier mois de 1917 :

(1) Editeur Payot, 1919.

« Jusqu'au 31 janvier 1917, aucun fait de nature à
« précipiter la guerre. Mais à cette date, l'Ambassa-
« deur d'Allemagne remit au Secrétaire d'Etat une
« note déclarant que « *dorénavant, l'intention du*
« *Gouvernement Impérial, conforme d'ailleurs au*
« *droit qu'il comptait exercer, était de couler sans*
« *avis préalable tout vaisseau belligérant ou neutre*
« *naviguant dans une zone indiquée par lui comme*
« *zone prohibée* ». Emotion générale dépassant toutes
« les bornes. L'ensemble de la presse jette l'ana-
« thème au Gouvernement de l'Empereur pour sa
« duplicité et en appelle au Chef de l'Etat de répon-
« dre par une mesure d'hostilité à ce qu'elle consi-
« dère comme un défi. Le Président Wilson déclare
« qu'il ne peut croire l'Allemagne sincère dans les
« menaces qu'elle vient de signifier, mais il se dit
« obligé de mettre la sienne à exécution et d'ordon-
« ner le rappel de son ambassadeur à Berlin. En
« même temps, l'ambassadeur d'Allemagne à Was-
« hington recevait ses passeports.

« Ce n'était pas encore la guerre, c'était seule-
« ment la rupture des relations diplomatiques et
« l'ouverture d'une période d'attente que l'Allema-
« gne, par sa lutte sous-marine, se chargea d'abrégér.

« Les intentions du Gouvernement Impérial qui
« laissaient le Président Wilson incrédule jusqu'à
« de nouvelles preuves, ne purent longtemps être

« mises en doute. Deux navires américains furent
« coulés dans le mois de février 1917. A ces torpil-
« lages, le Président répondit par un message au
« Congrès, en date du 26 février 1917, dans lequel
« il demandait l'autorisation de mettre les navires
« américains en état de défense. Le 1^{er} mars 1917,
« la Chambre des Représentants autorisait le Prési-
« dent à armer les navires. L'émotion, à laquelle
« s'ajoutait maintenant comme un désir de ven-
« geance, s'accrut encore en Amérique quand on
« apprit que l'Allemagne négociait une alliance avec
« le Mexique.

« Le 18 mars 1917, trois navires américains sont
« coulés.

« Le 21 mars 1917, un navire américain, faisant
« route de Philadelphie à Rotterdam, est coulé sans
« avertissement ; on compte 21 victimes.

« Le 1^{er} avril 1917, l' « Aztec », navire américain,
« est coulé dans la zone des sous-marins.

« Le 5 avril 1917, le « Missourian », navire amé-
« cain, est coulé dans la Méditerranée.

! « Lorsque parvint la confirmation des torpillages
« dont les six derniers navires américains sus-
« indiqués venaient d'être victimes, le Président
« Wilson mit le Congrès en face de ses responsabi-
« lités en ces termes : «... obéissant sans hésitation
« à ce que je considère comme mon devoir constitu-

« tionnel, je recommande au Congrès de déclarer
« que la conduite récente du Gouvernement Impérial
« allemand n'est, en fait, rien moins que la guerre
« contre le Gouvernement et le peuple des Etats-
« Unis. Je recommande d'accepter officiellement la
« position de belligérant qui lui est ainsi imposée,
« et de prendre des mesures immédiates, non seule-
« ment pour mettre le pays dans un état plus com-
« plet de défense, mais aussi pour exercer toute sa
« puissance et employer toutes ses ressources afin
« d'amener à composition le Gouvernement allemand
« et, par là, de terminer la guerre ».

« Le Sénat américain décidait, le 4 avril 1917, et
« la Chambre des Représentants, le 6 avril suivant,
« de marcher dans la voie qu'avait tracée l'Exécutif.

« Cette fois, c'était la guerre et une guerre à
« laquelle l'opinion se trouvait maintenant préparée.
« Enervée par les provocations répétées, déçue dans
« les efforts infructueux tentés pour éluder le con-
« flit, la patience nationale était à bout. »

Au moment où se termine dans cet historique la période qui s'étend du 4 août 1914 à avril 1917, nous ne connaissons pas de manière précise le tonnage de la Marine marchande américaine affectée au commerce extérieur, mais il doit être voisin du chiffre de 2.440.776 tonneaux indiqué par les statistiques officielles comme étant celui du 30 juin 1917.

CHAPITRE VII

PÉRIODE PENDANT LAQUELLE LA MARINE MARCHANDE
AMÉRICAINNE PARTICIPA A LA GUERRE
(6 AVRIL 1917-11 NOVEMBRE 1918).

I. — *Construction et mise en service d'un nombre considérable de bâtiments.*

Les Etats-Unis sont à leur tour entrés dans la guerre. Ils vont donc pouvoir mettre à la disposition des Alliés leurs immenses ressources, non seulement en hommes, mais encore en matériel de guerre, en produits d'alimentation et en approvisionnements de toutes sortes. Pourtant, ces ressources seront inutiles si les moyens de transport font défaut. Or, depuis 1914, les Alliés ont subi des pertes de navires qui ont considérablement amoindri leurs moyens d'action. Pour son seul compte, la France a déjà vu ainsi disparaître 500.000 tonneaux (1) sur les deux millions qui constituaient sa flotte marchande avant les hostilités ; elle est malheureusement dans l'im-

(1) Ce chiffre se trouvera porté à plus de 900.000 tonneaux au moment de l'armistice.

possibilité de récupérer ses pertes par ses propres moyens, ses chantiers de constructions navales étant exclusivement occupés depuis 1914 à fabriquer pour elle et ses alliés des canons, des munitions, des tanks. Le problème des bateaux est donc celui qui se pose avec le plus d'acuité ; mais qu'il s'agisse des bateaux, du matériel de guerre ou des approvisionnements, le Gouvernement fédéral ne pourra apporter une aide vraiment efficace à ses co-associés que si ces derniers, par une entente étroite et exclusive de tout intérêt personnel, parviennent à dresser en commun le bilan de leurs ressources et de leurs besoins et à centraliser ceux-ci en une seule main. A cette condition seulement, pourront être évités les confusions et les doubles emplois et par suite la stérilité dans les résultats (1).

La réalisation d'un tel programme était donc particulièrement souhaitable ; mais, pour atteindre ce but, il fallait que chaque nation alliée envoyât un délégué aux Etats-Unis pour y assurer l'entente nécessaire. M. le député André Tardieu fut choisi par le Gouvernement français et arriva à son poste

(1) L'entente à cet égard donna lieu, sans doute, à de sérieuses difficultés, car elle ne fut un fait accompli qu'à la suite de la Conférence des Alliés tenue à Paris les 2, 3 et 4 décembre 1917 (Voir *l'Amérique en armes*, de André Tardieu, Fasquelle, éd., 1919, p. 113 et 114).

en mai 1917, en qualité de Haut-Commissaire de la République française.

D'après M. André Tardieu, la situation du tonnage américain en mai 1917 se présentait comme suit :

« Au point de vue des constructions, difficulté
« double, résultant, d'une part, des commandes antérieures américaines, anglaises, italiennes encombrant les chantiers ; d'autre part, des besoins nouveaux des Etats-Unis pour leurs transports militaires ;

« Au point de vue des moyens existants, difficulté
« unique mais radicale, résultant de l'importance médiocre de la flotte de commerce de haute mer
« des Etats-Unis. »

Le Gouvernement américain ne tarda pas à prendre toutes les mesures qu'il jugeait opportunes pour rendre son action énergique et fructueuse dans un court délai. Nous ne nous attarderons pas à donner le détail de toutes ces mesures, qui, si intéressantes qu'elles puissent être, ne sauraient utilement trouver place dans le cadre de cette étude. Nous nous bornerons à signaler les résultats très brillants donnés par celles concernant l'industrie de la construction navale et par l'utilisation des navires de la flotte de haute mer.

II. — *Résultats donnés en matière de construction de navires.*

Déjà nous avons exposé dans un chapitre précédent qu'une loi du 7 septembre 1916 (« Shipping Act ») avait ouvert un crédit de 50 millions de dollars qui fut mis par le « Shipping Board » à la disposition de l'« Emergency Fleet Corporation » pour la constitution d'une nouvelle flotte de commerce (construction ou achat). Aussi, dès leur entrée dans la guerre, « le premier soin des Etats-Unis fut de se « préoccuper de la construction d'une flotte immense « qui pût assurer entre eux et leurs alliés des communications rapides et transporter les hommes, le matériel et les produits nécessaires à l'action commune. Une loi du 15 juin 1917 ouvrit au *Shipping Board* un nouveau crédit de 150 millions de dollars « pour la construction et l'exploitation d'une flotte « marchande américaine ; en même temps, un programme comportant la création d'une Marine « marchande de 18 millions de tonnes *D W* fut établi. Il fallait avant tout créer des chantiers ; en « 1914, les Etats-Unis n'en possédaient que 30, dont « 20 de première classe, employant 50.000 ouvriers « et qui ne pouvaient déjà suffire aux commandes ; « en juin 1917, 100 chantiers nouveaux avaient été « ouverts, ce qui portait à 398 le nombre de cales de

« construction américaines. Douze mois s'écoulèrent
« avant que le premier navire fût lancé, mais dès
« lors, le rendement fit des progrès rapides, à tel point
« qu'au moment de l'armistice, le Bureau des opé-
« rations recevait chaque jour 4 navires entièrement
« terminés, et que les Etats-Unis possédaient 223
« chantiers et 1122 cales de construction, employant
« 385.217 ouvriers. La défaite de l'Allemagne, que
« l'on n'avait pas escomptée aussi prochaine, apporta
« quelques modifications dans l'activité du « Ship-
« ping Board » (1).

Il n'en reste pas moins qu'à l'armistice le tonnage américain de haute mer était passé à un chiffre voisin de 6 millions de tonnes contre 2.440.776 tonnes au 30 juin 1917 et contre 1.066.288 tonnes au 30 juin 1914.

Un effort de construction qui aboutit dans l'espace de 18 mois à porter une flotte de commerce de 2.440.000 tonneaux à 6 millions de tonneaux, soit un gain de plus de 3.500.000 tonneaux, est évidemment merveilleux si l'on considère « qu'en 1913, la
« production totale des chantiers américains n'était
« que de 268.000 tonneaux et qu'en 1916, on esti-
« mait à 15 années le temps nécessaire à la cons-

(1) Circulaire du Comité central des Armateurs de France du 10 août 1921, n° 1153.

« truction de 8 à 10 millions de tonneaux (1) par les « chantiers américains ».

A propos de la célérité apportée par les chantiers des Etats-Unis dans la construction des navires de commerce, il nous paraît intéressant de reproduire l'entrefilet ci-après que publiait le journal *La Marine marchande* à la date du 19 juin 1919 :

« La Columbia River Shipbuilding Corporation « de Portland Ore U. S.A. a lancé, le 8 mai dernier, « le vapeur « City of Eureka » de 8.000 tonnes DW, « exactement 27 jours après la pose de la quille, ce « qui constitue le record du monde. Le navire « devait être achevé et prêt à prendre la mer le « 17 mai 1919 ; il aura donc été entièrement cons- « truit et armé en 36 jours. »

Nous verrons plus loin que le tonnage de 6 millions de tonneaux, représentant l'importance de la flotte de haute mer américaine lors de l'armistice, devait être considérablement dépassé dans la suite. C'est ce dépassement qui justifiera la politique des Etats-Unis en matière de Marine marchande.

III. — *Résultats donnés par l'utilisation des navires entrés dans la flotte de haute mer.*

Au moment de la conclusion de l'armistice, et

(1) Article de l'*Economiste français* du 13 mars 1920.

grâce à l'effort considérable déjà réalisé par l'industrie des constructions navales, grâce aussi à l'emploi des navires de commerce allemands, saisis dans les ports américains, la flotte marchande de haute mer dont disposaient les Etats-Unis avait permis d'effectuer les transports ci-après sur l'Europe.

a) *Transports de troupes américaines.*

Les effectifs transportés qui, durant les premiers mois, variaient entre 20.000 et 30.000 hommes par mois, ont ensuite atteint couramment, pendant le même laps de temps, le chiffre de 300.000 hommes, ce qui a permis d'envoyer en Europe plus de 900.000 hommes par des bâtiments américains (1). Il est juste, toutefois, d'ajouter que d'autres troupes ont pris passage sur des navires anglais dans une proportion appréciable.

b) *Transports de matériel et de marchandises.*

Les marchandises débarquées pour les besoins français qui, en juin 1917, atteignaient 250.000 tonnes par mois, représentaient, en juin 1918, en moyenne et par mois, 500.000 tonnes (2).

(1) Déclaration faite par l'amiral Benson, Président du Shipping Board, dans un discours prononcé à la Ligue maritime des Etats Unis le 12 avril 1920.

(2) D'après les informations du journal *l'Exportateur américain*, publié à New-York (Numéro de septembre 1919), 49 0/0 des 1.200.000 soldats de l'Union franchirent l'Atlan-

L'amiral Benson, Président du Shipping Board, a déclaré en août 1920 que l'importance totale du matériel transporté en Europe par bâtiments américains entre avril 1917 et l'armistice avait dépassé 7 millions de tonnes.

Là s'arrête l'histoire de la Marine marchande américaine. M. Tardieu, dont nous avons lu avec le plus vif intérêt le livre *L'Amérique en armes*, nous dit, au cours de cet ouvrage paru fin 1919, qu'il a confiance dans les Etats-Unis pour aider, après la guerre, la Marine marchande française à se relever, en mettant à la disposition de celle-ci le concours de ses bateaux comme celui de ses chantiers. L'avenir dira si les prévisions de M. Tardieu se sont réalisées.

tique pour la France à bord des vaisseaux anglais, 45 0/0 sur des navires américains, 3 0/0 sur des navires italiens, 2 0/0 sur des vapeurs français, 1 0/0 sur des navires russes au service de l'Angleterre.

DEUXIÈME PARTIE

POLITIQUE MARITIME COMMERCIALE DES
ÉTATS-UNIS APRÈS LA GUERRE MONDIALE

CHAPITRE PREMIER

DE LA NÉCESSITÉ D'UNE PUISSANTE MARINE MARCHANDE POUR LES ÉTATS-UNIS.

Pour les besoins de la guerre mondiale à laquelle ils avaient été amenés à prendre part, les Etats-Unis ont dû, à partir d'avril 1917, renforcer considérablement leur flotte commerciale de haute mer. Peut-on équitablement leur faire un grief, comme cela a eu lieu, d'avoir profité de l'essor donné à cette occasion à leur industrie des constructions navales, pour constituer la Marine marchande qui devait leur permettre d'assurer leur trafic maritime extérieur en s'affranchissant du tribut payé jusqu'alors aux Marines étrangères ?

De tout temps a été reconnue la nécessité, pour la prospérité d'un pays, de disposer d'une Marine marchande florissante. Nous avons vu, dans la partie historique que l'une des premières préoccupations des colons américains avait été d'armer des navires afin de se livrer au commerce maritime. L'embryon ainsi créé se développa peu à peu, et lorsque la Ré-

publique des Etats-Unis prit naissance, elle possédait, elle aussi, sa flotte marchande.

Celle-ci ne cessa de croître et atteignit son apogée, ainsi que nous l'avons déjà dit, vers le milieu du xix^e siècle. Puis, survint la guerre de Sécession qui la fit presque entièrement disparaître. Les Américains se désintéressèrent des choses de la mer et profitèrent de l'énorme développement économique qui se produisait alors pour se consacrer à l'industrie, dont le champ devait devenir si vaste. Assurés de trouver à l'étranger les bâtiments nécessaires à l'écoulement de leurs produits, ils renoncèrent à en construire eux-mêmes.

Par la suite, pourtant, les Etats-Unis devaient s'apercevoir qu'un pays désireux de sauvegarder sa sécurité et son indépendance commerciale ne doit pas négliger sa Marine de commerce extérieur. A ce propos, dans une étude intitulée *Our Maritime Situation*, M. Lasker, Président du Shipping Board, cite deux faits très significatifs :

a) Lors de la guerre hispano-américaine (1895-1898), la Marine marchande des Etats-Unis put, tout au plus, mettre quatre « scouts » (navires éclaireurs), à la disposition de la Marine militaire ; d'autre part, cette dernière, ne disposant pas des bâtiments nécessaires au transport des forces expéditionnaires à Cuba, dut se les procurer en les achetant

aux Anglais ; ces bâtiments étaient d'ailleurs de si mauvaise qualité que la moindre tempête eût pu causer un irréparable désastre.

b) Le second fait remonte à la guerre qui eut lieu entre la Grande-Bretagne et les Boërs, de 1899 à 1902.

La tournure prise par les événements ayant nécessité l'envoi de 200.000 hommes de troupes anglaises au Transvaal, le Royaume-Uni dut, pour effectuer le transport de ces dernières, prélever 250 bateaux environ sur la partie de sa flotte qui assurait, dans l'Atlantique, le commerce américain ; il en résulta pour celui-ci des pertes si considérables que l'opinion publique protesta contre l'inexistence d'une Marine marchande, capable d'assurer le propre trafic extérieur du pays. L'état d'esprit qu'avait créé à cet égard aux Etats-Unis la défaillance évidemment involontaire de la Marine marchande anglaise eut son écho au Congrès où, le 7 décembre 1903, le Président Roosevelt prononçait les paroles suivantes que nous avons déjà eu l'occasion de citer dans notre partie historique :

« La majorité de la nation désire que des mesures
« soient prises dans l'intérêt de l'armement améri-
« cain, afin que nous puissions de nouveau recon-
« quérir la situation ancienne que nous occupions
« dans les transports maritimes..... »

Nous avons dit que toutes les tentatives faites à cette époque pour remédier au mal dont souffrait le commerce extérieur des Américains n'avaient pu aboutir.

Faut-il s'étonner, dans ces conditions, que, dans un discours prononcé le 26 mars 1918, sur la question des constructions navales, M. Hurley, alors Président du Shipping Board, après avoir constaté les résultats admirables obtenus en pleine période de guerre par l'industrie de son pays, ait pu tenir les propos ci-après :

« Lorsque le maximum de notre production sera
« finalement atteint et que le vaste programme de
« constructions navales de l'Amérique sera réalisé,
« nous continuerons à produire et à lancer avec la
« même régularité.

« Si vous jetez un regard sur la carte du monde,
« vous constaterez que les 3/4 en sont occupés par
« les Océans. *La politique de la Grande-Bretagne*
« fut, depuis longtemps, de maintenir son contrôle
« sur cette plus grande partie de la superficie du
« globe. Mais nous avons pris le premier rang parmi
« les puissances, et notre premier besoin actuel est de
« développer notre Marine marchande. Notre pro-
« gramme gigantesque de constructions navales nous
« mettra à même de compter sur nos ressources na-
« tionales, sans que nous ayons à dépendre des flottes

« de nos concurrents, comme cela se produisait trop
« souvent dans le passé. Aucune nation ne peut occu-
« per un rang commercial élevé si elle ne possède en
« propre ses manufactures et sa Marine marchande ;
« *tel sera le but que nous dépasserons pendant la*
« *paix si nous pouvons l'atteindre pendant la*
« *guerre* (1). »

Le langage tenu par Mr Hurley, touchant l'accaparement par l'Angleterre de la majeure partie du trafic mondial, de même que l'annonce de la politique maritime qu'entendait suivre le Gouvernement de l'Union à la clôture des hostilités, étaient-ils de nature à froisser les susceptibilités des nations alliées (2) ?

Oui, quant à la forme.

Non, quant au fond.

Nous eussions personnellement souhaité un peu plus de diplomatie de la part de Mr Hurley, au moment surtout où tous les alliés poursuivaient avant tout un but unique, la Victoire !

Le Président du Shipping Board aurait pu, semble-t-il, se borner à constater les résultats merveil-

(1) Circulaire n° 1033 du Comité central des Armateurs de France, du 24 avril 1918.

(2) Les propos tenus devaient forcément être commentés dans la presse des divers pays.

leux déjà obtenus en matière de construction de navires et à exalter les mérites très réels de ses compatriotes.

Il est certain que les paroles prononcées à l'égard de l'Angleterre pouvaient paraître sonner le réveil d'antiques querelles, ce qui n'était certes pas dans la pensée de Mr Hurley. Le tempérament américain est fait d'activité, de franchise, de sens pratique et d'enthousiasme. Mr Hurley était très fier, à juste titre, du fantastique effort déjà réalisé par son pays. Tout en déplorant la guerre que nous faisons en commun, il devait se dire avec raison que, du moment où elle avait entraîné aux Etats-Unis un essor prodigieux de l'industrie des constructions navales, il était impossible que l'on n'en profitât pas pour rendre enfin à la Marine marchande de ce pays le rang qu'elle devait normalement occuper dans le monde. En définitive, Mr Hurley a dit tout haut, dans la « chaleur communicative » d'une réunion publique, ce qu'il eût été préférable, croyons-nous, de penser tout bas.

Il convient d'ajouter au surplus que si, dans son discours, Mr Hurley se fût abstenu de viser spécialement la politique commerciale des Anglais, ceux-ci n'en eussent pas moins été fort préoccupés, après l'armistice, de l'extension que devaient prendre simultanément la construction navale et la naviga-

tion commerciale américaines. Une nation telle que la Grande-Bretagne qui, en matière de Marine marchande, comme en matière de Marine militaire, a acquis la suprématie dans le monde entier, ne peut se résoudre de gaieté de cœur, cela se conçoit, à voir s'atténuer, dans des proportions dont l'étendue ne peut être mesurée, une source de profits qu'elle pouvait croire éternelle.

Quoi qu'il en soit, et ainsi que nous l'avons déjà dit plus haut, le Gouvernement des Etats-Unis, une fois la guerre terminée, confirmait les intentions manifestées le 26 mars 1918 par Mr Hurley en décidant la continuation de la plus grande partie du programme de constructions navales élaboré dans les premiers mois de 1917.

Il résulte clairement de l'exposé que nous venons de faire que si depuis plus de 20 ans, le Gouvernement des Etats-Unis avait résolu de faire renaître sa Marine de commerce extérieur, c'est sans doute parce que l'expérience lui avait démontré :

1° qu'une expédition militaire imposée par des circonstances graves et imprévues pourrait être rendue impossible en l'absence de navires de commerce, propres d'une part à effectuer des transports de troupes et de matériel, d'autre part à ravitailler

les bâtiments de guerre en munitions, en charbon, en combustibles liquides et en approvisionnements de toutes sortes (1) ;

2° qu'une Marine marchande bien assortie doit comprendre des unités aptes à être armées en guerre comme croiseurs auxiliaires ;

3° qu'une Marine marchande puissante et pros-

(1) Pour bien faire ressortir les services que peuvent rendre, dans une opération de guerre, les navires d'une flotte de commerce, nous prendrons comme exemple le grand paquebot allemand le « Vaterland », de la « Hamburg Amerika Linie », qui se trouvait à New-York quand la guerre éclata et où il séjourna jusqu'à l'entrée des Etats-Unis dans le conflit. A cette époque, il fut saisi par le Gouvernement américain qui l'affecta au transport de ses troupes vers l'Ancien Continent. Ce navire, qui appartient aujourd'hui au Shipping Board sous le nom de « Leviathan », est le plus grand paquebot du monde. Il jauge 59.956 tonneaux. Sa grande capacité lui a permis d'atteindre dans un seul embarquement le chiffre record de 13.558 hommes, passagers et équipage compris (Renseignement extrait de la *Revue maritime* de septembre 1923, n° 45, page 409).

En ce qui concerne le nombre d'officiers et d'hommes de troupes transportés pendant la guerre par le « Leviathan », nous avons vu récemment sur ce navire, à l'entrée du « Social Hall » (grand salon), une plaque portant en anglais une inscription dont la traduction est la suivante :

S. Leviathan

« Affecté au service des transports pendant la guerre, a transporté en Europe et en 10 voyages (le premier départ ayant eu lieu de New-York le 25 décembre 1917), 96.804 officiers et hommes de troupes ; après l'armistice, il a rapatrié en 9 voyages 93.746 officiers et hommes de troupes. »

père doit présenter une très grande utilité, celle de former des matelots qui, s'ils sont attachés à leur profession par de suffisants avantages moraux et matériels, constitueront une ressource particulièrement précieuse en cas d'hostilités ;

4° qu'une Marine marchande ne peut exister sans une Marine militaire qui la protégera et la défendra si elle est attaquée, et qu'inversement une Marine militaire pourra être réduite à l'impuissance si elle n'a à côté d'elle une Marine marchande pour assurer ses transports et la ravitailler ;

5° qu'une nation maritime doit posséder une Marine marchande proportionnée au chiffre de sa population, à l'étendue de ses côtes et à l'importance de son commerce extérieur (1) ;

6° qu'en outre des avantages matériels procurés à ses nationaux, une Marine marchande est le signe extérieur de la prospérité et de la richesse d'un pays ; qu'enfin, par un côté moral très élevé, elle constitue un merveilleux élément d'expansion pacifique.

(1) En 1907, par exemple, la Grande-Bretagne, pour un commerce extérieur de 27 milliards de francs, disposait d'une flotte marchande de plus de 18 millions de tonnes, alors qu'à la même époque, les Etats-Unis, pour un commerce extérieur de 17 milliards de francs, possédaient seulement une flotte marchande de haute mer évaluée entre 700.000 et 800.000 tonnes. Nous verrons plus loin que le chiffre de 17 milliards de francs a été considérablement dépassé en 1919 et 1920.

Si l'on veut bien considérer qu'aucune de ces six conditions n'était remplie par les Etats-Unis avant la guerre mondiale, on doit trouver finalement tout à fait normal que cette grande puissance ait enfin profité des circonstances qui se présentaient à elle pour combler une lacune qui, à un moment donné, aurait pu se faire durement sentir.

CHAPITRE II

LES CONSTRUCTIONS NAVALES AMÉRICAINES APRÈS LA GUERRE MONDIALE

I. — *Continuation après la guerre de la plus grande partie du programme de constructions navales élaboré et commencé pendant la période des hostilités.*

Malgré toute l'activité développée par les chantiers, la plus grande partie du programme de 18.249.526 tonneaux de navires, élaboré avant la guerre, restait à construire à la conclusion de la paix. Tenant compte du tonnage qu'il possédait avant de participer à la lutte, le Gouvernement américain ne crut pas devoir réduire le dit programme au-dessous de 13.592.711 tonneaux, ce qui doit lui assurer une flotte de commerce de 15.000.000 de tonneaux au minimum. Sa politique, qu'il n'a pas dissimulée pendant la guerre, se précise ; *il veut établir des services de cargos steamers à destination des principaux ports de l'étranger*, et entend faire aboutir promptement ses conceptions ; les livraisons

qu'il obtient en 1919 et 1920 dépassent sensiblement, en effet, les chiffres du temps de guerre, ainsi qu'il ressort des indications ci-dessous :

1918	Tonnage brut	2.721.281 Tx.
1919	— —	4.258.151 Tx.
1920	— —	2.860.725 Tx.

II. — *Utilisation du tonnage d'Etat. — Protestation de l'armement privé et du haut commerce américain.*

Dès l'armistice, il fut bien entendu qu'il ne pourrait être question de conserver une flotte d'Etat ; à ce point de vue, l'orientation des idées dans le monde maritime était très nette et n'a jamais varié. Toutefois, en attendant qu'une décision définitive pût intervenir sur le sort de l'important tonnage que le Gouvernement allait progressivement avoir en sa possession, il fallait lui trouver si possible un emploi rémunérateur.

De la conclusion de l'armistice aux premiers mois de 1920, un champ d'activité considérable allait précisément s'ouvrir au tonnage américain.

En Europe, les industries marquaient un temps d'arrêt ; les Etats-Unis, seuls, pouvaient assurer les besoins du monde, et toutes les branches de leur activité économique, exagérément développées par les

demandes du temps de guerre, devaient cependant trouver un sérieux débouché à l'étranger. Quant aux navires des ex-belligérants, les meilleurs d'entre eux avaient été coulés ou sérieusement fatigués par les exigences auxquelles ils avaient dû satisfaire ; ceux qui pouvaient encore naviguer n'étaient pas trop nombreux pour rapatrier les forces expéditionnaires qui avaient combattu sur les divers théâtres des hostilités.

Les navires marchands américains, *qu'ils appartenissent à l'armement privé ou à la flotte d'Etat*, eurent à transporter en Europe des quantités considérables de matières premières et d'objets manufacturés, plus particulièrement pour la reconstruction des régions dévastées. Au retour, ils rapatriaient les soldats américains qui, faute de ne pouvoir regagner les Etats-Unis, auraient encombré le marché européen du travail et provoqué ainsi, sans aucun doute, une baisse considérable des salaires et une crise de chômage grave.

Plus de 1300 steamers du Shipping Board participèrent à ce trafic. En 1919 et 1920, le commerce extérieur des Etats-Unis s'éleva à une moyenne annuelle de 8.000.000.000 de dollars et comme nous le dit Mr Lasker, Président du Shipping Board, dans une étude intitulée *Our Maritime Situation*, la dixième partie de ce chiffre n'aurait jamais été

atteinte sans le concours de la Marine marchande américaine.

Le commerce extérieur des Etats-Unis était donc assuré simultanément par des bâtiments privés et des bâtiments de la Flotte d'Etat. Les premiers seuls procuraient à leurs propriétaires une source importante de revenus. Quant au Shipping Board, au fur et à mesure que les navires lui étaient livrés, cet organisme les donnait en gérance à des Compagnies de navigation américaines pour être affectés à des routes ou à des trafics déterminés par lui. Les conditions d'exploitation de ces navires, modifiées à plusieurs reprises, parce qu'elles ne donnaient pas de résultats favorables, entraînèrent pour les Finances publiques des pertes considérables.

Au cours de 1920 se produisit dans l'activité industrielle et commerciale des différents pays une diminution graduelle qui eut pour conséquence la baisse rapide du taux des frets et le désarmement de près de 1/3 du tonnage mondial. Malgré cela, le Shipping Board, tout en continuant à enregistrer d'énormes pertes, faisait aux armateurs privés une concurrence que ces derniers considéraient comme désastreuse, et contre laquelle ils protestèrent énergiquement.

Le haut commerce américain s'associa à cette ma-

nifestation et réclama avec insistance la liquidation de la flotte du Shipping Board ; l'*American Bankers Association*, l'*American Manufacturers Export Association*, et, par l'intermédiaire de l'*United States Chamber of Commerce*, plus de 1.200 associations commerciales demandèrent qu'on en revînt au régime de la propriété et de l'exploitation privées. L'*United States Chamber of Commerce* émit à une écrasante majorité les quatre vœux suivants :

1° Que les navires du Gouvernement soient vendus à des individus ou à des sociétés privées ;

2° Que les navires au-dessous de 6.000 tonneaux soient vendus à des acquéreurs soit Américains, soit étrangers ;

3° Que, pendant une période à déterminer, des restrictions soient mises au transfert sous pavillon étranger des navires de plus de 6.000 tonneaux ;

4° Que le Congrès fasse une déclaration de principe, affirmant la volonté du Gouvernement d'aider au maintien d'une Marine marchande américaine possédée et exploitée par des intérêts privés.

La Commission du Sénat, chargée d'enquêter sur ce point, sanctionna ces vues qui devaient aboutir à l'élaboration du *Jones Bill*. Mais, sans attendre plus longtemps, le Shipping Board, soucieux de limiter l'étendue des pertes qu'il subissait, entreprit de

commencer la liquidation de la flotte du Gouvernement (1).

L'exagération des prix demandés par le Shipping Board détermina l'abstention complète des Compagnies d'armement américaines.

(1) Circulaire n° 1153 du Comité central des Armateurs de France, du 10 août 1921.

CHAPITRE III

LE PROTECTIONNISME MARITIME COMMERCIAL.

TITRE I^{er}. — Considérations générales.

Le Gouvernement américain avait à résoudre un double problème :

A. — Liquidier la flotte d'Etat (1).

B. — Donner à la Marine marchande l'aide nécessaire pour lui permettre de se maintenir au premier rang et d'assurer le transport de la majeure partie du commerce extérieur des Etats-Unis.

A. — *Liquidation de la flotte d'Etat.*

Au chapitre précédent, il a été établi que l'armement privé n'était nullement désireux d'acquérir les bâtiments du Shipping Board aux conditions de prix

(1) Le 5 juin 1920, date du « Merchant Marine Act » ou Loi Jones dont il sera parlé plus loin, la flotte commerciale d'Etat, dite du Shipping Board, comprenait 1.493 navires d'une portée en lourd de 9.243.464 tonnes. Cette flotte se décomposait comme suit : 1.388 cargos, 28 vapeurs mixtes, 50 pétroliers, 15 frigorifiques et 3 transports. A eux seuls, les cargos représentaient 8.273.240 tonnes (Renseignements extraits du journal de la Marine *Le Yacht*, du 10 décembre 1921).

qu'on entendait lui imposer. Et en supposant que ces prix dussent être abaissés, la situation resterait sans doute la même à cause de la difficulté qu'éprouvent, en ce moment, les armateurs américains à exploiter les bateaux d'une manière fructueuse, même quand ces bateaux ont été payés à des prix modérés.

B. — *Aide à donner à la Marine marchande.*

Nous avons démontré la nécessité, pour une puissance maritime, d'avoir une Marine marchande prospère. Cette condition ne peut être réalisée que si les armateurs tirent un bénéfice convenable du capital engagé. Sinon ils désarment leurs bâtiments, et l'activité des chantiers de construction navale diminue. Si les pouvoirs publics estiment qu'il y a lieu de remédier au mal, ils sont le plus souvent conduits à employer le procédé qui sera le moins onéreux pour le Trésor. Ils ont alors recours à *l'aide indirecte de l'Etat*.

C. — *L'aide indirecte.*

L'aide indirecte comporte la perception par le Gouvernement sur les navires nationaux de droits de tonnage moins élevés que ceux appliqués, dans les mêmes ports, aux pavillons étrangers. Quant aux marchandises transportées à bord des navires ainsi protégés, elles bénéficient de droits de douane diffé-

rentiels. L'armateur et le chargeur trouvent, l'un et l'autre, leur profit dans la combinaison de ces deux termes. L'armateur, dont les frais d'exploitation sont diminués d'autant, peut ramener son fret à un niveau sensiblement égal à celui de ses concurrents. Quant au chargeur, il consent à payer plus cher pour le transport de ses marchandises si la diminution des droits de douane compense et au delà ce supplément de dépense.

Malheureusement, ce système de protection, séduisant en apparence, risque d'attirer des représailles de la part des puissances étrangères, et, si le Gouvernement semble à première vue ne rien dépenser, il fait en réalité une perte sèche, étant donnée la diminution appréciable de droits accordée aux navires nationaux et à leurs cargaisons.

D. — *L'aide directe.*

Un second système peut également être adopté. C'est celui de *l'aide directe*.

L'Etat accorde dans ce cas des primes à la construction, sous la réserve que les bâtiments répondent à un type déterminé et atteignent un certain tonnage.

Des primes à la navigation ou compensations d'armement sont également consenties aux bâtiments réalisant certaines conditions de vitesse ou de

parcours ; à ces sortes de subventions correspondent le plus souvent des conventions postales : le bâtiment subventionné s'engage alors à transporter le courrier sur la ligne parcourue.

Ce système d'aides directes a l'avantage de ne pas attirer les représailles de l'étranger. Malheureusement, il est plus onéreux pour le Gouvernement que la diminution de droits consentie dans la forme de l'aide indirecte.

Nous verrons plus loin, en analysant les principales dispositions du « Jones Act » et du « Subsidy Bill », que le Gouvernement des Etats-Unis tenta de faire largement appel à l'un et l'autre systèmes. Le « Jones Act » avait recours plus particulièrement à l'aide indirecte, mais ses dispositions ne furent point appliquées, par crainte de représailles. Quant au « Subsidy Bill » (véritable charte des primes à la construction et des compensations à l'armement), la coalition d'intérêts particuliers très puissants en empêcha le vote au Sénat, ainsi que nous le verrons plus loin.

TITRE II. — Raisons pour lesquelles l'armement américain a plus particulièrement besoin de l'aide du Gouvernement.

Aux Etats-Unis, où les classes sociales ne sont pas aussi nettement différenciées que chez nous, le

niveau d'existence (Standard of Life) est très supérieur à celui des nations européennes, et le bien-être général s'accompagne d'un renchérissement de toutes choses. Ainsi, par exemple, les matières premières nécessaires à la construction des navires coûtent davantage, et les ouvriers des chantiers maritimes touchent de plus gros salaires. Ces particularités ont forcément leur répercussion dans l'exploitation d'un navire et durant toute son existence.

L'Amiral Benson, qui fut Directeur du Shipping Board, a d'ailleurs fort bien exposé la question dans le sens suivant au cours d'un ouvrage récemment paru (*The American Merchant Marine*):

1° Même lorsque le Gouvernement a consenti un prêt à la construction, avec un taux d'intérêt très faible, il n'en résulte pas moins que cet intérêt annuel est celui d'une somme très supérieure à celle qu'aurait exigée la construction du même bâtiment en Grande-Bretagne par exemple ;

2° En ce qui concerne les *assurances*, le montant des primes est sensiblement plus élevé, puisqu'il est proportionnel à la valeur assurée et, qu'à qualités égales de navigabilité et pour le même tonnage, la construction d'un bâtiment américain a coûté beaucoup plus cher.

Il faut ajouter, par surcroît, que le *taux* lui-même de la prime est souvent majoré parce que les Compa-

gnies d'assurances n'ont pas suffisamment confiance dans l'expérience et la valeur professionnelles des équipages américains ;

3° Le prix de revient plus élevé influe également dans les mêmes proportions sur le taux de *l'amortissement*.

L'Amiral Benson estime à 15 0/0 de la valeur de construction du navire le montant total de ces trois facteurs : intérêt, prime d'assurance, taux d'amortissement. A supposer, nous dit-il, qu'un navire américain ait coûté 100.000 dollars de plus qu'un navire étranger du même type et de la même dimension, l'armateur américain voit ses frais annuels d'exploitation augmenter de 15.000 dollars par rapport à ceux de son concurrent étranger possédant un navire analogue.

Au coût de construction plus élevé, il faut ajouter une nouvelle source de dépenses.

Tout comme les ouvriers des chantiers, les gens de mer américains ont des salaires plus élevés. Ils sont plus nombreux, en proportion, que sur les bâtiments anglais ou français, et, de ce fait, l'exercice de leur métier est moins rude ; leur nourriture est, dit-on, plus abondante et mieux soignée, et le poste d'équipage leur offre plus de confort. Ces avantages sont dus en grande partie au « Seamens Act » dont il a déjà été parlé dans cette étude. Jamais pourtant,

les armateurs américains ne songèrent à se plaindre des exigences de cette loi, dont le principe est excellent ; en la votant, le Congrès a obéi en premier lieu à un sentiment humanitaire ; en second lieu au désir d'attirer dans la Marine marchande un grand nombre de citoyens, et cela dans l'intérêt de la nation tout entière. Il est donc juste que, non seulement les propriétaires de navires, mais tous les citoyens fassent les frais du supplément de dépense qu'entraîne pour l'armement la mise en vigueur du « Seamen's Act ».

A l'inverse, tout semble favoriser le concurrent le plus redoutable des Etats-Unis : la Grande-Bretagne.

En outre des frais de construction et d'armement beaucoup moins élevés, cette dernière nation trouve dans l'existence de ses nombreux dépôts de charbon, évalués à plus de 325 par l'Amiral Benson, le moyen de développer son industrie maritime.

C'est ainsi que ses navires marchands quittent les ports anglais avec un chargement de charbon qu'ils déposent à la station près de laquelle ils sont assurés de trouver un fret de retour rémunérateur. Les armateurs anglais peuvent donc aller chercher des produits étrangers dans les contrées les plus éloignées du globe, en étant assurés de ne jamais partir sur lest.

Aux considérations qui précèdent s'ajoutait, pour le Gouvernement, le souci de voir les statistiques de son commerce extérieur accuser, depuis quelques mois, un ralentissement des importations et des exportations ; il craignait que sa Marine marchande n'eût, plus que toute autre, à subir les effets de la crise économique générale qui déjà semblait s'annoncer.

C'est sous l'influence de ces diverses préoccupations que le sénateur Jones prépara le projet de loi qui est devenu le « Merchant Marine Act du 5 juin 1920 ».

CHAPITRE IV

« LE MERCHANT MARINE ACT DU 5 JUIN 1920 », ENCORE APPELÉ INDIFFÉREMMENT DU NOM DE SON PROMOTEUR, LE SÉNATEUR JONES, « LOI JONES » OU « JONES ACT » (1).

TITRE I^{er}. — Définition des 39 articles de la loi.

Cette loi très complexe considérée, à ses débuts, comme la grande Charte de la Marine marchande américaine, revêt une exceptionnelle importance. A une politique de libre traitement réciproque pour les navires étrangers pratiquée depuis 1809 par les Etats-Unis, elle substitue une politique protectionniste et individualiste qui pourrait avoir les plus graves conséquences.

Les articles qui la composent, au nombre de 39, comprennent :

Les uns, des dispositions qui ont en vue les privilèges à accorder au pavillon étoilé dans les ports des Etats-Unis.

(1) La traduction complète du Jones Act figure dans la circulaire du Comité central des Armateurs de France en date du 10 août 1921, n° 1153.

Les autres, des mesures afférentes à la liquidation des opérations consécutives à la guerre (ce sera le cas de la liquidation de la flotte d'Etat au profit de l'armement privé ; ce sera encore celui de l'établissement de divers règlements concernant certains points de la législation maritime).

L'analyse détaillée de ces 39 articles constituerait un travail qui ne correspond pas aux limites que nous nous sommes tracées dans notre étude. Nous nous bornerons donc à passer en revue et à commenter, quand il y aura lieu, ceux de ces articles qui nous auront paru présenter le plus d'intérêt.

L'article 1^{er} pose si nettement le principe du protectionnisme que nous croyons devoir le reproduire intégralement :

« ART. 1^{er}. — Il est nécessaire pour la Défense Na-
« tionale et pour le développement convenable du
« Commerce extérieur et intérieur que les Etats-Unis
« aient une flotte marchande composée des navires
« les mieux équipés et de types les plus appropriés,
« suffisante pour assurer la plus grande partie de leur
« commerce et pour servir d'auxiliaire naval ou mi-
« litaire en temps de guerre ou de nécessité nationale,
« et par conséquent, possédée et exploitée par les
« citoyens des Etats-Unis ; il est déclaré par le pré-
« sent acte que la politique des Etats-Unis consistera
« à faire tout ce qui pourra être nécessaire pour dé-

« développer et encourager le maintien d'une telle Ma-
« rine marchande ; et dans la mesure où cela ne sera
« pas incompatible avec les dispositions formelles de
« cet acte, le *Shipping Board* doit, dans la transmis-
« sion des navires et de la propriété maritime en
« général telle qu'elle est prévue ci-après, dans la
« rédaction des règles et règlements et dans l'appli-
« cation des lois maritimes, avoir toujours présent
« à l'esprit que cette intention et cet objet doivent
« être les fins principales à atteindre. »

L'article 3, sans supprimer le *Shipping Board*, réglemente les attributions de celui-ci ; il le charge de liquider la flotte d'Etat et de la mettre en vente aussitôt que possible et en s'inspirant des méthodes commerciales.

Les articles 5 et 6 se rapportent aux navires dont le *Shipping Board* pourra autoriser la vente à des acheteurs américains, et aussi (pour certaines catégories et dans certaines occasions) à des acheteurs étrangers ; dans ce dernier cas, il faudra un vote favorable d'au moins cinq membres, consigné et motivé sur le procès-verbal des réserves.

L'article 7 est relatif aux lignes que le *Shipping Board* jugera utile d'établir, et aux conditions dans lesquelles il pourra être exceptionnellement amené à les exploiter lui-même.

L'article 8 concerne les mesures que le Board aura à prendre, d'accord avec le Ministère de la

Guerre, pour développer les ports et leurs débouchés, diriger les courants de trafic suivant les voies les plus économiques, remédier à la congestion des ports, veiller à leur bon équipement, etc...

L'article 10 autorise le Board à créer, sur les revenus nets de ses opérations et ventes, un fonds d'assurance propre.

L'article 11 stipule que sur les mêmes ressources le Board formera, dans les cinq premières années après la mise en vigueur de la loi, un fonds de prêts pour constructions n'excédant pas 25 millions de dollars, et destiné à favoriser la mise en chantier de navires des types les mieux conçus pour répondre aux vues du Board. Les subventions accordées aux entreprises privées ne devront pas dépasser les deux tiers du coût des navires.

L'article 18 défend de vendre, transférer ou engager à un étranger un navire américain, ou de le faire naviguer sous pavillon étranger sans l'agrément du Board, sous peine de confiscation et d'amende de 5.000 dollars au plus avec ou sans emprisonnement de 5 ans au plus.

L'article 19 autorise le Board à établir des règlements ou des prescriptions pour protéger la Marine marchande américaine contre des lois ou règlements étrangers, ou des méthodes de concurrence employées par les armateurs étrangers.

L'article 23 accorde pour 10 ans aux armateurs des réductions d'impôts sur les bénéfices de guerre, à la condition d'en employer le montant à construire des navires.

L'article 24 réserve exclusivement les transports postaux maritimes à des navires construits en Amérique et battant pavillon américain.

Les articles 22 et 27 retirent aux navires étrangers le droit qui leur avait été accordé, par une loi du 6 octobre 1917, de faire du commerce de cabotage sur les côtes des Etats-Unis.

L'article 28 autorise les chemins de fer à établir des tarifs préférentiels pour les marchandises d'importation ou d'exportation qui doivent effectuer, ou qui ont effectué, leur trajet maritime à bord d'un navire de nationalité américaine.

L'article 34 enfin autorise le Président des Etats-Unis à prendre d'ici à trois mois toutes mesures nécessaires pour l'abrogation de tous traités de commerce empêchant le Gouvernement américain d'imposer des droits d'entrée spéciaux sur les marchandises transportées par navires étrangers, ou des taxes spéciales de tonnage sur les navires étrangers venant charger dans les ports américains.

TITRE II. — Conséquences fâcheuses qu'entraînerait pour les Marines marchandes étrangères l'application du Jones Act du 5 juin 1920.

Après avoir énuméré les dispositions arrêtées par le « Jones Act » pour protéger le pavillon américain contre la concurrence extérieure, examinons quelles vont en être les conséquences si elles sont littéralement appliquées.

Des traités de commerce *contenant une clause contraire à tout traitement préférentiel accordé à des navires, ou à des citoyens américains*, ont été signés depuis un plus ou moins grand nombre d'années entre les Etats-Unis et divers gouvernements étrangers. Pour que les articles 28 et 34 du Jones Act soient suivis d'effet, il faudra donc dénoncer cette clause. Et comme, selon toute vraisemblance, les gouvernements étrangers se refuseront à accepter une modification nuisible à leur commerce et à leur Marine marchande, ce sont les traités eux-mêmes qui devront être abrogés.

Les Compagnies de navigation et les Chambres de commerce étrangères, menacées dans leurs intérêts, ont envisagé diverses mesures de défense.

A ce point de vue, la France se trouve dans une situation spéciale ; son traité de commerce avec les Etats-Unis est du 24 juin 1822 ; dès 1919 elle avait

averti le Gouvernement américain de son intention d'abroger ledit traité ; celui-ci était donc déjà inopérant lors de l'apparition du « Jones Act ».

D'ailleurs la loi du 19 mai 1866 (1), qui a établi l'égalité de tous les pavillons dans les ports français, a apporté à cette mesure libre-échangiste, dans son article 6, un correctif qui constituerait, le cas échéant, vis-à-vis de nos amis américains, une arme de représailles particulièrement efficace.

Cet article est ainsi conçu :

« Dans le cas où les bâtiments français seraient, dans un pays étranger, assujettis à un traitement moins favorable que celui accordé aux bâtiments d'autres puissances, le Gouvernement est autorisé à établir sur les bâtiments dudit pays entrant dans les ports de France, d'une colonie, ou d'une possession française, et sur les marchandises qu'ils ont à bord, tels droits de surtaxes qui seraient jugés nécessaires pour compenser les désavantages dont serait frappé le pavillon français. »

**TITRE III. — L'opinion publique aux Etats-Unis
sur le Jones Act du 5 juin 1920.**

Aux Etats-Unis l'opinion publique fut très vivement émue, parce qu'elle se rendait compte que le

(1) Modifiée par celle du 29 mars 1910.

« Jones Act » allait provoquer, de la part des autres pays, de graves représailles. Des protestations énergiques s'élevèrent d'un peu partout (milieux d'affaires, milieux maritimes, grande presse américaine, grands ports américains, associations d'études économiques, etc.). Les meilleurs arguments contre le régime qui venait d'être instauré se multiplièrent ; ceux émanant des grands ports américains, qui se voyaient menacés de perdre la clientèle très rémunératrice des navires étrangers, méritent d'être reproduits.

« Si la Grande-Bretagne ou le Japon, disaient-ils, appliquent, à leur tour, des droits très élevés dans tous les ports qu'ils contrôlent, sauf pour leurs navires nationaux, et s'ils établissent des tarifs très lourds sur les marchandises en provenance de leurs possessions, transportées par des navires étrangers ; si la Hollande qui, dans les Indes néerlandaises, contrôle certains produits indispensables aux Etats-Unis, refuse, par un acte de sa législation, d'exporter ces produits aux Etats-Unis sur des navires qui ne seraient pas inscrits en Hollande, dans ce cas, les Etats-Unis seraient-ils capables de développer leur Marine marchande ? Ce système appliqué par toutes les nations du monde ne conduirait-il pas à la stagnation universelle ? (1).

(1) Circ. n° 1153 du Comité central des Armateurs de France, du 10 août 1921.

Nous n'estimons pas devoir nous appesantir davantage sur le *Jones Act* du 5 juin 1920, puisque le Gouvernement fédéral a finalement renoncé à appliquer les clauses qui avaient si fâcheusement impressionné l'opinion publique de tous les pays intéressés, et à propos desquelles le Président Harding a prononcé les paroles suivantes, dans un discours fait devant le Congrès le 28 février 1922 :

.
« La première fois que cette République a eu re-
« cours avec succès à une mesure de ce genre, nous
« n'avions qu'un petit nombre de traités, notre com-
« merce étant peu développé. Mais ce genre de pro-
« tection a été abandonné ; le régime de la récipro-
« cité s'est introduit dans les règlements maritimes,
« d'autres méthodes ont été adoptées en vue de favo-
« riser le développement des Marines marchandes,
« au moyen de diverses formes d'aide gouvernemen-
« tale ; enfin un siècle de négociations de traités de
« commerce s'est écoulé ; toutes ces causes réunies
« ont fait naître une situation qui nous amènerait à
« des embarras sans fin si nous dénoncions nos trai-
« tés. Non seulement nous serions les seuls à adopter
« une politique que l'intimité croissante des relations
« internationales a détrônée, mais encore nous pro-
« voquerions nous-même la dislocation de ces rela-
« tions commerciales cordiales qui sont la première

« condition de l'expansion de notre commerce à
« l'étranger. »

Quoi qu'il en soit, le Shipping Board, conformément aux prescriptions du « Merchant Marine Act du 5 juin 1920 », annonça le 16 août suivant les conditions auxquelles seraient mis en vente, à partir du 17 septembre, les navires de la flotte d'Etat. Les prix fixés ayant encore été jugés inacceptables par les armateurs, la nouvelle tentative de liquidation n'eut guère plus de succès que la précédente, et en décembre 1920, le Board n'avait pas réussi à vendre plus de 40 navires représentant 96.705 tonnes de portée en lourd.

CHAPITRE V

SUBVENTIONS A LA MARINE MARCHANDE. — LE SUBSIDY
BILL OU BILL GREEN DU 28 FÉVRIER 1922.

TITRE 1^{er}. — **Premier projet Green.**

Les difficultés auxquelles auraient donné lieu, entre les Etats-Unis et les autres Nations, l'application des mesures de protectionnisme vraiment excessives contenues dans le « Jones Act » du 5 juin 1920, conduisirent le Gouvernement de l'Union à recourir au régime des subventions.

Le 28 février 1922, M. Green, président de la Commission de la Marine marchande et des Pêches, déposait sur le bureau de la Chambre des représentants un projet de subsides à la Marine marchande. Le même jour, un projet analogue était déposé au Sénat par M. Jones, le père du Merchant Marine Act de 1920. Les Commissions compétentes des Assemblées confièrent à une Commission mixte le soin d'examiner les textes dont nous résumons ici les principales dispositions :

a) *Liquidation de la flotte d'Etat.*

En ce qui concerne la liquidation de la flotte d'Etat, celle-ci pourra se faire sans publicité préalable, à condition que cinq membres du Board émettent un vœu favorable à cette manière de procéder ; les paiements échelonnés, consentis aux armateurs, pourront s'étendre sur une période de 15 ans, et l'intérêt qui leur sera demandé ne pourra être supérieur à 2 0/0.

b) *Subventions à la Marine marchande.*

1° Le premier projet Green prévoit tout d'abord la constitution d'un fonds de prêt ayant pour but d'encourager la construction de navires dont les types auront été approuvés par le Shipping Board. C'est d'ailleurs à cet organisme qu'incombe le soin d'alimenter ledit fonds, au moyen des ressources tirées de la liquidation ou de l'exploitation de ses bâtiments.

Les prêts ne peuvent dépasser les deux tiers de la valeur du navire, et l'intérêt des sommes prêtées ne peut être inférieur à 2 0/0.

2° A tout armateur d'un bâtiment portant le pavillon américain, il est consenti pendant 10 ans une exemption d'impôt sur les bénéfices de guerre et les « Excess-Profits ».

En retour, l'armateur devra consacrer la somme ainsi déduite, à la construction de navires dans les chantiers de l'Union. Sous réserve de la même obligation, les armateurs vendant un bâtiment construit avant le 1^{er} janvier 1914 sont déchargés de toute taxe sur le revenu à l'occasion de cette vente.

3° Il est accordé à tout chargeur d'un bâtiment américain une diminution de l'impôt sur le revenu égale à 5 0/0 de la valeur des frets ainsi payés.

4° Les droits de tonnage sont doublés pour la navigation de concurrence.

5° 50 0/0 des émigrants doivent être transportés aux Etats-Unis par bâtiments américains. L'acte prévoit les moyens destinés à assurer l'exécution de cette mesure.

6° Le Subsidy Bill crée une réserve de la Marine de guerre. En font partie *volontairement* les citoyens américains dont le principal moyen d'existence est la navigation à bord des bâtiments de commerce des Etats-Unis. Ils s'engagent à servir à bord des navires auxiliaires soit en temps de guerre, soit en cas de nécessité nationale déclarée par le Président des Etats-Unis. Ils reçoivent, par contre, une prime annuelle égale à un mois de salaires du grade correspondant au leur dans la Marine de guerre.

7° Tout navire marchand de plus de 1.500 tonneaux, et déclaré apte à la navigation auxiliaire par le Secrétaire de la Marine, porte une flamme distinctive; pour cela, il faut encore que le capitaine, 25 0/0 des officiers et 10 0/0 de l'équipage appartiennent à la réserve.

8° Sont réservés à la Marine marchande américaine les transports opérés pour le compte de l'Armée et de la Marine.

9° Tout navire de 1.500 tonnes et plus reçoit des subsides calculés comme suit :

1/2 cent par tonne et par 100 milles quelle que soit la vitesse.

Si la vitesse atteint 13 nœuds et plus sans toutefois atteindre 14 nœuds, il est accordé un supplément de 2/10 de cent par tonne et par 100 milles.

La prime augmente dans des proportions déterminées à 14, 15, 16 nœuds et ainsi de suite.

En outre, pour que l'armateur puisse avoir droit à la compensation, il faut que 75 0/0 du tonnage brut possédé ou affrété par lui soit composé de navires américains.

10° A moins de nécessité absolue, toute réparation à un navire doit être effectuée dans un chantier des Etats-Unis.

11° Les bâtiments portant pavillon étoilé doivent assurer le transport de la poste sans qu'ils soient

obligés cependant de modifier leur parcours habituel.

12° Le Shipping Board a la faculté d'augmenter ou de diminuer le montant des primes.

13° Un compte spécial de la Marine marchande est ouvert au Trésor.

« 14° Ce compte est crédité :

« Des droits de tonnage ;

« De 10 0/0 de certains droits d'importation ;

« Du montant des sommes dues aux navires subventionnés, par le Post Office Department, pour le transport du courrier ;

« Des versements effectués par les propriétaires de navires, lorsque le revenu net d'exploitation dépasse 10 0/0 par an » (1).

15° Sera acquise au Shipping Board, pour être destinée au fonds de la Marine marchande, la moitié des bénéfices réalisés par les armateurs au-dessus de 10 0/0, sans toutefois que la somme versée puisse dépasser le montant des subventions reçues.

16° Le Shipping Board et l'« *Interstate Commission* » devront s'entendre pour assurer la coordination des voies de communication par terre et par eau.

17° Tous les agents du Gouvernement, dont le prix du voyage incombe directement ou indirectement au

(1) Circulaire n° 1182 du Comité central des Armateurs de France, du 25 juillet 1922.

Trésor, devront, sauf impossibilité, prendre passage sur des bâtiments américains.

18° Tout transport effectué pour le compte du Gouvernement doit avoir lieu, sauf impossibilité, sur des bâtiments américains.

Telles sont, dans leur ensemble, les dispositions du premier projet Green.

TITRE II. — Critiques soulevées par le premier projet Green.

A. — Critiques formulées aux Etats-Unis.

La Commission mixte, chargée d'examiner le projet Green, tint ses séances du 4 avril au 19 mai 1922 ; elle fut, pendant ce temps, en rapports continuels avec de nombreuses organisations commerciales et des syndicats ouvriers. De toutes les régions des Etats-Unis lui parvinrent des vœux favorables ou hostiles au projet qu'elle était en train d'étudier.

Le Bill Green fut, en effet, très commenté aux Etats-Unis. Nous allons en passer en revue les clauses essentielles et voir si les critiques auxquelles elles donnèrent lieu étaient justifiées.

a) *Attitude des partis démocrate et agricole.*

Les partis démocrate et agricole opposèrent une résistance systématique.

D'une façon générale, au contraire, le projet de subvention reçut un accueil favorable dans les milieux maritimes et commerciaux des Etats-Unis. La plupart des armateurs demandaient seulement que les subventions fussent garanties pendant une période plus longue, soit 15 ans au lieu de 10.

Une minorité de l'armement était toutefois hostile au système des subsides parce que, disait-elle, il menaçait de paralyser toute indépendance dans l'exploitation : le seul mot de subvention évoquait l'idée d'une intervention continuelle des pouvoirs publics, déterminant les routes à suivre, ou fixant la date des départs. L'armateur était donc dans l'impossibilité d'agir selon les circonstances, et de diriger par exemple ses navires sur tel ou tel port où le marché des frets pouvait offrir de gros bénéfices.

Ces craintes étaient certainement exagérées. En outre, le parti démocrate présenta des objections. Il craignait que le vote du projet n'entraînât le Gouvernement à des dépenses considérables dont profiteraient seuls les armateurs. Il redoutait d'autre part que l'obligation pour les propriétaires de navires de remettre au Shipping Board la moitié de leurs bénéfices réalisés au-dessus de 10 0/0 ne les pous-

sât, une fois ce minimum atteint, à ne plus s'exposer aux dangers de la concurrence et à laisser leurs navires dans les ports. Seule la mise en vigueur du Subsidy Bill aurait pu justifier ou démentir cette affirmation.

Les populations agricoles, dans leur ensemble, s'associèrent, et d'une façon encore plus systématique, à l'opinion des démocrates. Leur attitude ne peut s'expliquer que par leur ignorance des leçons du passé, et particulièrement de l'époque où l'Angleterre ayant détourné du trafic transatlantique un grand nombre de ses navires, pour assurer le transport de ses troupes au Transvaal, le marché américain des céréales et du coton avait subi une crise aiguë de mévente.

Un autre argument, à notre avis, eût dû convaincre les agriculteurs de la faiblesse de leurs objections. A ce moment, l'exploitation de la flotte d'Etat coûtait annuellement 50.000.000 de dollars ; elle constituait donc pour les Finances publiques, et conséquemment pour les contribuables, une opération désastreuse qu'il était souhaitable de voir disparaître au plus tôt. Le Subsidy Bill, qui prévoyait la vente des navires du Shipping Board, aurait dû rencontrer de ce fait une approbation unanime.

Nous doutons, au surplus, que l'octroi de subsides à la Marine marchande soit aussi onéreux à

beaucoup près que la gestion de la Flotte d'Etat par le Shipping Bord. *Et d'ailleurs, qui veut la fin, veut les moyens.* Si les Etats-Unis reconnaissent la nécessité d'être enfin dotés d'une puissante Marine de commerce, ils doivent se résoudre à en faire les frais, au moins pendant la période plus ou moins longue où cet organisme, encore nouveau, aura besoin, pour surmonter les premières difficultés, d'être soutenu et encouragé.

b) *Diminution d'impôts consentie aux chargeurs de bâtiments américains.*

D'autre part, le Subsidy Bill consentait aux chargeurs de bâtiments américains une diminution de leur impôt sur le revenu égale à 5 0/0 du montant des frets ainsi payés.

Les exportateurs de coton ou de céréales bénéficiant de cette mesure à l'égal de tous les contribuables, on est en droit de se demander pourquoi ils ne soutiennent pas la politique du Gouvernement en matière de subsides. Les agriculteurs répondent qu'ils n'exportent pas eux-mêmes leurs récoltes ; celles-ci sont vendues à des intermédiaires, qui profiteraient seuls des dispositions de la loi.

Nous ne croyons guère à la sincérité de cette explication ; il serait facile, par exemple, aux producteurs de rechercher, d'accord avec les Pouvoirs

publics, une combinaison qui leur permît de partager avec les intermédiaires en question le bénéfice des exonérations fiscales.

On avait essayé, en outre, d'aplanir la résistance, en promettant la construction d'un canal reliant les Grands Lacs aux ports de l'Atlantique par l'intermédiaire du Saint-Laurent. C'était rendre plus faciles les exportations agricoles.

Il faut donc voir dans l'attitude des populations du « Middle West » la manifestation d'une politique de parti déjà très ancienne.

c) Prêts à la construction.

A notre avis, la concession de prêts à faible intérêt aux armateurs désireux de faire construire des bâtiments neufs est, en soi, une mesure excellente. Il est à craindre, toutefois, que cette dernière ne soit quelque peu prématurée. A l'heure actuelle, en effet, le tonnage dont disposent les Etats-Unis étant déjà trop considérable par rapport aux cargaisons disponibles, il vaudrait beaucoup mieux, semble-t-il, améliorer d'abord les bâtiments déjà existants, ce qui permettrait, par surcroît, de faciliter la liquidation de la Flotte d'Etat.

d) Transport des émigrants aux Etats-Unis.

Si le transport des passagers de luxe ou même de 1^{re} et de 2^e classes ne rapporte aux Compagnies de

paquebots que des bénéfices *relativement* modérés, celui des émigrants est, pour elles, au contraire, une source importante de revenus. On est en présence, en effet, d'une catégorie de passagers peu exigeants tant au point de vue du logement que de la subsistance.

Le Subsidy Bill désirant par là assurer à l'armement américain d'énormes profits, lui réserve le transport de 50 0/0 des émigrants à destination des Etats-Unis. Les mesures d'application sont édictées en détail dans le texte. Certains hommes politiques, pleins d'enthousiasme, avaient proposé une proportion beaucoup plus considérable ; d'autres même avaient demandé que tous les émigrants fussent contraints de prendre passage sur des bâtiments battant le pavillon étoilé. A notre avis, le système indiqué dans le Subsidy Bill est seul acceptable. Si la prospérité d'une nation maritime exige que la moitié au moins du trafic de son commerce extérieur soit assurée par sa propre Marine marchande, cette nation ne peut prétendre, en toute équité, à une proportion plus grande. Ceci s'applique aux transports des émigrants. Il serait juste, toutefois, croyons-nous avec l'amiral Benson, d'obliger les émigrants quittant un pays sans Marine marchande à recourir uniquement aux services du pavillon étoilé.

Il est regrettable pour la Marine marchande amé-

ricaine que l'échec du Subsidy Bill n'ait point permis la réalisation de cette mesure.

e) *Constitution d'une réserve navale.*

Il y a lieu de remarquer que, dans ce projet de loi, la constitution d'une réserve navale dénote de la part des Pouvoirs publics aussi bien le désir de créer une nouvelle compensation à l'armement, que celui de préparer une source de recrutement pour la Marine de guerre.

Toutefois, et jusqu'au milieu du xix^e siècle, les habitants des Etats-Unis avaient pour les choses de la mer un goût très prononcé que la décadence de la Marine marchande américaine leur a fait perdre. Ils ont pris, depuis, l'habitude de se consacrer à l'agriculture, au commerce et à l'industrie : là ils trouvent une rémunération très satisfaisante de leurs efforts. Pour attirer de nouveau un nombre suffisant d'entre eux à la nouvelle flotte de commerce, il faudra leur assurer de sérieux avantages moraux et matériels.

Nous reconnaissons d'ailleurs qu'à cet égard le Seamen's Act imposait aux armateurs de lourds sacrifices qu'il importait d'atténuer.

Le Subsidy Bill assure donc aux marins constituant *volontairement* cette réserve le paiement, chaque année, d'une prime équivalente au salaire

mensuel qu'ils toucheraient dans le grade correspondant de la Marine de guerre.

En résumé, l'Etat paye une partie de leurs salaires à certains marins du commerce. La constitution d'une telle réserve ne peut nullement être comparée à l'Inscription maritime qui, chez nous, a un caractère et un but uniquement militaires.

Les démocrates et les agriculteurs ne ménagèrent point leurs critiques à cette forme déguisée de subsides. Ils furent d'ailleurs suivis en cela par les organisations ouvrières qui voyaient, dans la réserve navale, un moyen pour le Gouvernement de briser les grèves des marins.

f) *Accords prévus entre les entreprises de transports à travers les Etats-Unis et les Compagnies de navigation maritime.*

Le Subsidy Bill prévoit la conclusion d'accords entre les Compagnies de chemins de fer et les Armateurs américains. C'est là une idée extrêmement heureuse. Les exportateurs, en effet, sont souvent effrayés par la perspective de faire exécuter un nombre multiple de transbordements à leurs marchandises. Les accords envisagés remédieraient à cela en permettant la rédaction de connaissements directs.

B. — *Critiques du premier projet Green à l'étranger.*

Dans le Subsidy Bill, il n'était plus question de droits de douane ou de tonnage différentiels, et, par le procédé des primes à la navigation, les Etats-Unis accordaient ouvertement à leur Marine marchande une aide directe dont la légitimité n'était douteuse pour personne.

Cependant, les armateurs étrangers s'inquiétaient pour d'autres raisons :

Toutes les fois en effet que les contribuables américains en auraient la possibilité, il devenait certain qu'ils auraient recours aux bâtiments battant pavillon étoilé, puisque cette préférence leur accordait une diminution d'impôts sur le revenu égale à 5 0/0 de la somme payée à titre de fret.

L'inquiétude devait se produire dans les milieux du commerce et de l'armement des Puissances maritimes étrangères. Elle se manifesta tout d'abord en Grande-Bretagne.

Le « Chamber of Shipping », la Chambre de commerce de Liverpool, l'Association des importateurs et exportateurs de Manchester, la Royal Mail Steam Pack et Company, enfin les rédacteurs des grands journaux politiques et économiques invitaient le Gouvernement, en des termes identiques, à prendre

les mesures qu'il jugerait opportunes pour combattre les effets néfastes pouvant résulter sur ce point, à l'égard du commerce et de la Marine marchande britanniques; de la mise à exécution du « Subsidy Bill ».

En France, on avait d'autant plus de raison d'être inquiet, que diverses Puissances maritimes mettaient à l'étude les mesures de représailles devant être appliquées à la moindre réalisation des tendances protectionnistes des Etats-Unis. C'est ainsi que la Commission générale extra-parlementaire du Commerce émettait le vœu que les pouvoirs publics voulussent bien « appeler sans tarder et amicalement l'attention
« des gouvernements en cause sur les graves dan-
« gers d'une politique de protectionnisme maritime
« outrancier conduisant, en pratique, à la fermeture
« des frontières de mer et à l'arrêt du trafic interna-
« tional, source de vie et de travail pour l'ensemble
« des nations civilisées ».

C'était l'appel aux représailles. A ce sujet, le *Lloyd Français* du 10 mars 1922 s'exprime ainsi :
« A vrai dire, la probabilité et l'étendue de ces
« représailles sont assez difficiles à prévoir. Cela dé-
« pend du plus ou moins d'indolence que les autres
« gouvernements apporteront à la défense des inté-
« rêts commerciaux de leurs nationaux. Il y a là une
« grosse inconnue. Cela dépend aussi de la façon
« dont la question sera débattue sur le terrain diplo-
« matique. »

C. — *Le second projet Green. — Son vote par la Chambre des Représentants. — Son échec devant le Sénat.*

La Commission mixte, chargée d'examiner le projet de subventions, ayant terminé ses travaux, le texte fut déposé à la Chambre des Représentants le 14 juin 1923, sous le nom de second projet Green. Modifié sur quelques points, il n'en gardait pas moins son caractère nettement protectionniste.

Disons simplement qu'il n'y était plus question de Réserve navale ; quant au transport des émigrants (1) les « dispositions du premier projet sont reproduites « par le second, mais sous une forme moins rigide : « *autant que possible...* », dit l'article 301. « Les règlements relatifs à l'application de la loi ne figurent « plus dans le texte, et le Commissaire général pour « l'immigration est chargé de les élaborer. En outre, « l'article 301 n'entrera en vigueur à l'égard de cha- « que pays que lorsque le Président jugera que ses « dispositions ne contredisent pas un traité ou accord « signé avec ce pays. »

La Chambre des Représentants vota le projet par 208 voix contre 184, non sans y avoir incorporé un amendement aux termes duquel seraient votés an-

(1) Circulaire n° 1182 du Comité central des Armateurs de France, du 25 juillet 1922.

nuellement les crédits nécessaires aux subventions. La Commission du Commerce au Sénat ayant fait supprimer cet amendement, le texte vint en discussion devant la Haute Assemblée où il devait se heurter à des adversaires irréductibles. Les partisans du Subsidy Bill n'avaient d'ailleurs qu'une confiance limitée dans son efficacité, et le sénateur Jones lui-même s'exprimait ainsi au mois de janvier 1922 :

« Refusez de voter le Bill et notre Flotte de commerce peut disparaître ». C'était, au dire du journal *La Marine marchande*, demander le vote du Bill pour la seule raison qu'il n'en pouvait résulter rien de mal.

Quant au Président Harding, il insistait par une lettre adressée à la Commission sur la nécessité de faire voter la loi dans le plus bref délai (1). Les anti-subsventionnistes, au contraire, étaient disposés à prolonger la discussion de telle sorte que le vote ne pût intervenir avant la clôture de la session. Si ce premier résultat était acquis, estimaient-ils, le Bill aurait peu de chances de passer par la suite, la majorité du nouveau Congrès, dont on avait déjà désigné les membres, devant y être hostile. Ce fut pour les hommes politiques américains l'occasion de montrer

(1) Voir également le Message adressé au Congrès par le Président Harding le 28 février 1923 (Document Annexe A de la présente étude).

qu'en matière d'obstruction, ils n'avaient rien à apprendre de nos parlementaires, et leurs opérations furent, pourrions-nous dire, brillamment conduites.

Le lieu des séances fut transformé en une véritable salle de spectacle dans laquelle se jouèrent, pendant plusieurs jours, et sous la haute direction du sénateur La Follette, des comédies bouffonnes dont les spectateurs garderont longtemps le souvenir. Naturellement, toutes les questions possibles et imaginables étaient agitées, sauf celle du « Subsidy Bill » dont la discussion, bien que prévue en première urgence par l'ordre du jour, fut rejetée indéfiniment après celle d'autres projets. Si l'on s'en rapporte au *Chicago Tribune*, dont les informations furent reproduites dans le *Bulletin quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations économiques* du 21 février 1923, le programme de certaines séances fut assez chargé.

« Les adversaires de la loi sont arrivés munis de
« couvertures et de matelas afin de passer la nuit sur
« leurs positions, en prenant tout le repos possible
« pendant la grande épreuve d'endurance qu'ils ont
« à subir. Ils sont neuf équipiers qui doivent se re-
« layer à la Tribune et y parler sans interruption,
« jusqu'à complet épuisement de la matière ou de
« leurs forces. Tous les sujets, d'ailleurs, leur sont
« bons, du mouvement coopératif à la Ligue des

« Nations. Le sénateur Sheppard du Texas a ouvert
« le feu en parlant hier pendant des heures de la
« Ligue des Nations, dont il a retracé l'histoire, de-
« puis l'époque de sa création jusqu'à nos jours ; à
« 10 heures du soir, il parlait encore.

« La séance a repris ce matin à 11 heures ; le sénateur Sheppard a continué son discours dans l'après-midi, et complètement épuisé, il a cédé la place au sénateur Borah qui doit parler, lui, de la Russie. « M. Borah sera suivi à la Tribune par le sénateur Mac Kellar qui menace de parler pendant 26 heures ; s'il arrive à le faire, il aura battu le record de la durée, détenu jusqu'ici par le sénateur La Follette (18 heures).

« Si les Républicains n'abandonnent par la lutte, le sénateur Mac Kellar entreprendra de leur lire le fameux discours d'obstruction prononcé en 1915 par le sénateur Smoots et qui dura 11 heures, mais que le sénateur Mac Kellar se fait fort de faire durer 18 heures en le lisant lentement et en y ajoutant des commentaires de son cru. »

En résumé tous les sujets furent matière à discours. L'anniversaire de la naissance de Washington fut, pour un obstructionniste, l'occasion de lire le discours d'adieux du grand homme d'Etat. On parla même du Pharaon Tut-Anc-Hamon, auquel un mem-

bre facétieux du Sénat donna plaisamment le surnom de « Père de la déflation ».

Cependant, le Président Harding faisait valoir que l'échec du projet de loi, s'il se produisait, serait pour la Marine de commerce la cause d'une réduction considérable de son tonnage, laissant les pavillons étrangers accaparer à leur guise le trafic maritime du pays ; néanmoins, l'opposition des démocrates et du bloc agricole réussissait, de son côté, à faire passer le « Filled Milk Bill », dans le seul but de retarder la discussion du projet de subvention à la Marine marchande.

Convaincu par le sénateur Curtis de l'inanité de ses efforts, le Président dut se résigner à ce que l'on donnât la préférence, pour la discussion à l'ordre du jour, à d'autres projets de loi. C'était, a-t-on pu dire, « l'arrêt de mort » du Subsidy Bill. Le renvoi du texte à l'examen d'une Commission fut rejeté par 48 voix contre 36, puis par 63 voix contre 7 ; le Sénat en ajournait donc définitivement la discussion.

CHAPITRE VI

LA QUESTION DE LIQUIDATION DE LA FLOTTE D'ÉTAT, APRÈS LE REJET DU SUBSIDY BILL.

Au chapitre II, titre II, de la deuxième partie (p. 72 et suiv.), nous avons exposé qu'à titre provisoire, les Etats-Unis avaient été amenés à faire assurer leur commerce extérieur, simultanément, par des navires de l'armement privé et par des navires de la Flotte d'Etat. Nous avons indiqué les circonstances à la suite desquelles l'armement privé et d'importants groupements commerciaux avaient protesté contre la concurrence des bateaux du Shipping Board ; nous avons enfin mentionné la tentative infructueuse faite par cette administration pour liquider la Marine marchande du Gouvernement.

Au chapitre IV, p. 94, nous avons rendu compte d'une seconde tentative de vente ayant eu lieu en septembre 1920 et demeurée à peu près sans résultat.

Après le rejet définitif du Subsidy Bill, prononcé le 28 février 1922 par le Sénat, le Shipping Board a essayé une troisième fois de liquider une fraction

importante de la Flotte d'Etat. Il avait imaginé un système qui consistait à imposer aux acheteurs l'obligation, soit de prendre les navires au prix mondial, sans autre condition, soit d'accepter la vente à des prix inférieurs, moyennant le maintien des navires en exploitation sur diverses routes pendant un certain nombre d'années. Ce projet, pour la réalisation duquel des offres pouvaient être déposées jusqu'au 28 mai 1923, a lamentablement échoué à son tour, aucune entreprise privée n'ayant consenti à souscrire à des engagements aussi rigoureux.

Depuis la mort du Président Harding, survenue au commencement d'août 1923, les solutions les plus contradictoires ont été suggérées en vue de la gestion ou de la liquidation de la Flotte d'Etat. Il serait, croyons-nous, sans intérêt de les énumérer : mais nous estimons utile de reproduire ci-après les derniers renseignements publiés sur cette question par le *Bulletin quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations économiques* (numéro du 27 octobre 1923).

La liquidation de la Marine marchande américaine de l'Etat.

« Le sort de la Marine marchande américaine de
« l'Etat continue à rester des plus obscurs, et la
« question n'a pas fait un pas en avant depuis la
« mort du Président Harding. M. Coolidge, bien
« que nettement hostile à l'exploitation directe de la

« flotte par l'Etat, n'en observe pas moins vis-à-vis du
« problème de la Marine marchande une attitude
« d'autant plus réservée que les dirigeants du Ship-
« ping Board et de l'armement privé sont fort divisés
« là-dessus et n'ont pas cessé pendant tout le courant
« de l'été de proposer des solutions contradictoires,

« Toutefois, ces divergences de vues ne présen-
« taient guère qu'un intérêt théorique, le Shipping
« Board étant parvenu, après de laborieuses négocia-
« tions, à mettre sur pied un plan de réorganisa-
« tion qui avait presque reçu l'agrément des Pou-
« voirs publics. Ce plan prévoyait la cession des
« lignes maritimes de l'Etat à 12 ou 18 Compagnies
« par actions, dont le capital serait intégralement
« versé à l'Etat. Mais le Président Coolidge, pris de
« scrupules, n'a pas voulu sanctionner ce projet sans
« s'entourer de garanties, et il en a référé à l'Attor-
« ney général Daugherty qui, après l'avoir soumis
« à un examen attentif, a déclaré tout dernièrement
« que la combinaison était illégale. Le Merchant
« Marine Act de 1920, qui est actuellement encore
« la charte de la Marine marchande d'Etat, a prévu
« la liquidation immédiate de la Flotte, ou, à son
« défaut, une exploitation *temporaire*, destinée uni-
« quement à attendre des temps plus favorables à la
« liquidation ; il accorde, d'autre part, aux futurs
« acquéreurs de la Flotte de larges délais de paie-

« ment (pouvant aller jusqu'à 15 ans), mais on ne
« trouve aucune clause de la loi qui autorise l'Etat
« à transformer sa gérance temporaire en exploita-
« tion permanente, surtout si cette dernière, comme
« dans le cas présent, est organisée de telle sorte
« qu'elle risque d'engager dangereusement les Fi-
« nances publiques.

« Le Shipping Board a dû s'incliner devant ce
« verdict, et il ne lui reste plus qu'à se remettre à
« l'œuvre, pour bâtir un nouveau projet plus con-
« forme à l'esprit de la loi.

« Indépendamment du plan que l'Attorney général
« vient de réduire à néant, le Shipping Board a pour-
« suivi pendant tout l'été une autre tâche non moins
« importante, puisqu'elle est la condition nécessaire
« de la réorganisation des services maritimes de
« l'Etat ; il s'agit de l'inventaire de la Flotte d'Etat,
« travail considérable qui n'avait jamais été entre-
« pris jusqu'ici d'une manière complète, et dont les
« résultats ont été publiés récemment.

« La Flotte d'Etat comprend 1,334 navires que le
« Shipping Board évalue à 226 millions. Ils ont coûté
« à l'Etat plus de 3 milliards, soit près de 14 fois
« plus. Sur ces 1,334 navires, 1,259 sont des cargos,
« dont 215 sont impropres à la navigation. La plu-
« part des autres nécessitent des réparations qui
« atteindront \$ 35.000 en moyenne par unité pour les

« 604 premiers et \$ 100.000 pour les 84 suivants.

« D'autre part, dans l'impossibilité où il est de
« mettre d'aplomb son plan de réorganisation, le
« Shipping Board poursuit la vente des navires que
« ne concerne pas directement ce plan, c'est-à-dire
« les bâtiments trop âgés ou trop défectueux pour
« rendre de réels services. Dix navires, représentant
« approximativement 65.000 tonnes dw, doivent
« ainsi être mis en vente le 29 octobre. Les étran-
« gers seront libres de soumissionner, mais devront
« s'engager à démolir tous les navires qui leur seront
« adjugés. »

Nous ajouterons aux indications produites par le
Bulletin précité, les commentaires suivants :

De nombreux articles parus dans la presse américaine ou étrangère depuis trois ans, il ressort, qu'en se perpétuant, la Flotte marchande américaine d'Etat constitue une concurrence insupportable pour l'armement privé ; que depuis la même époque, celui-ci ne cesse de voir s'élever ses frais d'exploitation ; que les charges lui incombant ont été sensiblement accrues par l'obligation où il s'est trouvé d'allouer à ses équipages des augmentations de salaires équivalentes à celles reçues par les marins du Shipping Board ; que, dans ces conditions, il se voit dans la nécessité de faire émigrer une notable partie de sa flotte de haute mer vers le trafic du cabotage où, au

moins, il n'a point à redouter la concurrence étrangère, en sus de celle du Shipping Board, puisque ce trafic est légalement réservé au pavillon étoilé.

A ce propos, le *Bulletin de la Société d'Etudes économiques*, dans son numéro du 13 juillet 1923, indique que « cette tendance de l'armement privé
« américain, loin de s'atténuer, ne fait au contraire
« que s'accroître.

« C'est ainsi que durant le seul mois de mai 1923,
« 45 navires représentant 268.770 tonneaux ont
« passé du trafic de concurrence au cabotage, et que,
« depuis le 1^{er} juin 1922, 253 navires, soit 1 million
« 407.640 tonneaux, ont déserté la flotte de haute
« mer. »

Comme conséquence de cet exode, la part de la Marine marchande américaine dans son propre trafic extérieur (importation et exportation) est successivement tombée de :

43 0/0 en 1920

à 36,23 0/0 en 1922

à 36,13 0/0 en janvier 1923

à 34,92 0/0 en février 1923

à 32,50 0/0 en mars 1923

à 37,45 0/0 en avril 1923.

Au dernier moment, nous recevons communication d'un Bulletin de l'Agence Radio, daté du 5 no -

vembre 1923, dans lequel nous relevons les indications suivantes, concernant l'exploitation directe par le « Shipping Board » d'une notable partie de la Flotte marchande d'Etat.

ETATS-UNIS. — *Shipping Board*. — Après l'échec « du projet de transfert de ses navires à diverses « Compagnies privées, placées sous le contrôle de « l'Etat, le Shipping Board revient au principe de « l'exploitation directe des principaux services de « passagers et de marchandises entre la côte de « l'Atlantique et l'Europe. En premier lieu, la direc- « tion des United States Lines sera confiée à un sous- « comité de trois commissaires du Shipping Board. « D'autre part, les cinq lignes de vapeurs de charge « fonctionnant entre Boston, New-York, Philadel- « phie, Hampton Roads et l'Angleterre seront égale- « ment exploitées directement par le Board et le « système des gérants sera aboli. M. Farley, Prési- « dent du Shipping Board, a déclaré que le projet du « Shipping Board serait immédiatement appliqué. « Ce changement, a-t-il ajouté, est nécessaire en vue « d'obtenir les services efficaces et économiques que « sont en droit d'exiger les agriculteurs américains. « Il s'impose également dans l'intérêt de la défense « nationale et du développement du commerce exté- « rieur.

« Une forte opposition au projet du Gouvernement
« se manifeste dans le monde maritime. Le Président
« de l'U. S. Steamship Operators Association a
« déclaré la semaine dernière qu'il était impossible
« au petit armement de soutenir la concurrence du
« Shipping Board, dont les cargos sont les plus
« rapides de la flotte américaine et qui est alimenté
« par les millions du Trésor.

« On dit que le plan d'exploitation d'Etat n'exclut
« pas la possibilité de la vente des paquebots du
« Shipping Board aux Compagnies privées. On assure
« même que les pourparlers relatifs à la cession
« du « Leviathan », de l'« America », du « Georges
« Washington » et d'un ou deux autres bâtiments
« ex-allemands seraient très avancés, mais que, de
« cette façon, ces navires resteront sous pavillon
« américain (Agence Radio). »

Si les informations publiées par l'Agence Radio se confirment, il n'est pas douteux qu'il se produira, dans les milieux de l'Armement privé, une opposition très vive, dont les conséquences ne peuvent être prévues. Et peut-être assisterons-nous à un exode plus prononcé encore de la Flotte commerciale privée de haute mer vers la navigation du cabotage et des Grands Lacs, si les projets en cause ne comportent pour cette flotte aucune compensation.

En tout cas, la nécessité impérieuse dans laquelle nous nous trouvons d'en finir sans plus tarder avec l'étude que nous avons entreprise nous interdit de suivre davantage dans celle-ci la question si importante de la liquidation de la Marine marchande d'Etat.

CHAPITRE VII

LA POLITIQUE MARITIME COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS VIS-A-VIS DE L'ALLEMAGNE, APRÈS LA GRANDE GUERRE.

I. — *Tentatives faites par l'armement français en vue d'obtenir un accord maritime général franco-américain. — Rejet des propositions françaises au profit de l'Allemagne.*

A partir du moment où leur pays participa à la guerre, les hommes d'Etat américains ne cessèrent de proclamer que, jamais plus, les Etats-Unis ne commettraient la faute de remettre à des étrangers le soin de leur commerce extérieur. Certes, l'Amérique est parfaitement capable de faire renaître chez elle l'esprit maritime qui y régnait il y a plus de 60 ans, avant la guerre de Sécession ; nous ne doutons pas que lorsqu'aura cessé la crise dont souffrent plus ou moins, à l'heure actuelle, toutes les Marines marchandes, elle parviendra non seulement à disposer d'un personnel marin nombreux, stable et expérimenté (officiers et équipages), mais encore à posséder dans les principaux ports du monde les organisations indispensables à la recherche du fret

et au fonctionnement régulier des lignes de navigation. Mais à l'armistice, tout était à faire dans cet ordre d'idées.

La Flotte marchande française avait été de beaucoup la plus éprouvée par la guerre sous-marine, ses pertes s'étant élevées à plus de 900.000 tonneaux de navires sur les deux millions qu'elle possédait en 1914 ; elle n'avait pu se reconstituer, puisque les chantiers et les usines qui pourvoyaient à ses besoins avaient été exclusivement occupés à fabriquer des canons et des munitions pour les Alliés. Toutefois, elle avait pu heureusement conserver un peu partout des agences admirablement organisées ; elle disposait, de plus, d'officiers et de matelots recrutés presque entièrement sur nos côtes et ayant acquis par une longue pratique et par leur passage dans des écoles spéciales, une compétence universellement reconnue ; ces officiers et ces matelots, employés pendant la guerre sur les chasseurs de sous-marins, avaient fait preuve des plus brillantes qualités de bravoure et d'endurance. Il avait semblé aux représentants les plus qualifiés de notre armement français, que ces multiples considérations, jointes aux sentiments de vieille affection unissant les deux peuples, étaient bien de nature à faire créer entre ceux-ci, en matière de Marine marchande, une collaboration d'au moins quelques années.

De premiers pourparlers eurent lieu à cet égard aux Etats-Unis au commencement de 1919, avec un représentant de la Compagnie des Messageries maritimes qui, croyons-nous, était d'accord avec d'autres Compagnies françaises ; les négociations ne purent aboutir, malgré la certitude d'importants concours financiers américains, le Gouvernement des Etats-Unis ayant de nouveau déclaré qu'il ne consentirait pas à faire participer les étrangers à l'exploitation de sa nouvelle flotte.

D'autres démarches faites à Paris en juillet 1919, puis en Amérique à la fin de la même année, ne furent pas plus heureuses, mais au moment même où l'on opposait à nos armateurs français une fin de non recevoir qui semblait définitive, M. René Moreux, le rédacteur en chef du *Journal de la Marine marchande*, dont la clairvoyance avait été remarquable, faisait paraître dans le numéro du 15 janvier 1920 un article où il exposait les raisons qui lui faisaient redouter une association germano-américaine.

Un autre numéro du *Journal de la Marine marchande* du 10 novembre 1921, rappelant l'article de M. René Moreux, contient les renseignements ci-après :

« L'étude fit à l'époque sensation.

« Un peu plus tard, la *Gazette de Francfort* publiait, dans son numéro du 14 avril 1920, un arti-

« ce confirmant qu'il y avait des négociations en
« cours entre les Etats-Unis et l'Allemagne, en vue
« précisément de la réalisation de l'idée qui avait
« toujours été la base de la conduite des Messageries
« maritimes dans leurs rapports avec les Etats-Unis :
« c'est à-dire la mise à la disposition de ceux-ci, en
« vue de l'exploitation rationnelle du tonnage cons-
« truit par eux, de l'organisation possédée par les
« Compagnies de navigation françaises.

« Le Directeur général de la Compagnie des Mes-
« sageries maritimes écrivit alors à M. Bainbridge
« Colby, devenu secrétaire d'Etat, pour lui signaler
« l'article de la *Gazette de Francfort* et lui rappeler
« que la France était en position d'offrir aux Etats-
« Unis, au point de vue de l'organisation et de l'ex-
« périence, tout ce que l'Allemagne pourrait elle-
« même apporter, et ce à des conditions favorables.
« M. Bainbridge Colby se contenta de faire accuser
« réception de cette lettre par un de ses secrétaires
« et l'affaire n'eut pas de suite. »

Quoi qu'il en soit, M. René Moreux avait vu par-
faitement juste et l'entente entre les Etats-Unis et
l'Allemagne, dont on n'a jamais su exactement auquel
de ces deux peuples en revenait l'initiative, eut pour
aboutissement final les deux accords suivants conclus
en juin 1920 avec deux grandes Compagnies alle-

mandes, la « Hamburg Amerika Linie » et le « Nord-deutscher Lloyd ».

Premier accord.

Parties contractantes : d'une part, le groupe Hariman comprenant « l'American Ship and Commerce Corporation » qui englobait elle-même plusieurs autres sociétés ; d'autre part la Compagnie allemande « Hamburg Amerika Linie ».

Lignes à exploiter : New-York-Hambourg ;

2° Hambourg-La Plata.

3° Hambourg aux Indes orientales.

Navires à employer : Chacun des groupes contractants pourra faire participer ses propres navires à l'exploitation des lignes jusqu'à concurrence de 50 0/0 ; la répartition des bénéfices aura lieu dans la même proportion de 50 0/0. Les navires allemands navigueront sous leur propre pavillon.

Les principales caractéristiques du contrat sont les suivantes : « L'American Ship and Commerce Corporation » sert d'agent de la « Hamburg Amerika Linie » en Amérique et la Compagnie allemande « Hamburg Amerika », d'agent à Hambourg de l'American Corporation. Chaque compagnie agit indépendamment.

L'accord avec la « Hamburg Amerika Linie » donne à l'armement américain le droit de faire apparition immédiate sur les meilleures routes commerciales.

La durée de la convention a été fixée à 20 années.

Deuxième accord.

Parties contractantes : d'une part l'« United States Mail Steamship Cie » (1); d'autre part, le « Norddeutscher Lloyd ».

Lignes à exploiter : Services avec les grands ports européens.

Durée de l'accord : 5 années pouvant être renouvelées d'année en année.

Principales caractéristiques de l'accord :

L'« United States Mail Steamship Cie » s'est engagée à mettre en service le plus tôt possible les navires ex-allemands qu'elle a affrétés et à organiser le transport régulier des passagers et des marchandises :

entre New-York et Brême ;

entre Boston et Brême ;

entre Baltimore et Brême ;

entre New-York et Dantzig avec liberté de toucher

(1) Cette Société a été déclarée depuis en faillite et, à la fin de 1922, un accord est intervenu entre le « Norddeutscher Lloyd » et l'« Emergency Fleet Corporation », ou flotte du « Shipping Board », pour assurer les services précédemment confiés à l'« United States Mail Steamship Cie ».

à l'aller ou au retour, soit les ports français ou anglais, soit à la fois les ports français et anglais.

II. — *Impression produite en France par ces accords.*

Raisons qui, du côté américain, semblent les avoir déterminés.

Les conventions dont nous venons d'énumérer les grandes lignes produisirent une impression pénible en France, particulièrement dans les milieux de l'armement. On se faisait difficilement à l'idée d'une telle association ; on se demandait quelles raisons impérieuses avaient bien pu conduire nos alliés à favoriser le relèvement de la Marine marchande d'un Etat qui, se croyant sûr de la victoire et ayant rêvé de rester le maître du commerce extérieur, avait fait torpiller par ses sous-marins, sans se soucier de la vie des passagers et des équipages, des millions de tonnes de paquebots et de cargos appartenant aux puissances belligérantes ou neutres.

Si fâcheux qu'ait pu être pour l'armement français le concordat dont il vient d'être parlé, nous sommes convaincu que, dans leur attitude vis-à-vis de cet armement, les Américains ont été guidés, non par un désir de rapprochement amical avec la nation allemande, mais par l'unique souci de réaliser une affaire fructueuse pour eux-mêmes. Avec le sens pratique qui les caractérise, ils ont dû peser soigneu-

sement, avant de prendre une décision, les avantages qu'ils pouvaient retirer de l'une ou l'autre des collaborations. Et si, comme cela est probable, ils ont considéré que la balance penchait du côté germanique, ils n'ont pas hésité à faire passer la question d'argent avant la question de sentiments.

Nous allons d'ailleurs examiner les avantages procurés par les accords germano-américains, aux Etats-Unis d'abord, et à l'Allemagne ensuite,

III. — *Avantages procurés à la Marine marchande des Etats-Unis par les accords germano-américains.*

D'après la circulaire du Comité central des Armateurs de France en date du 10 août 1921, n° 1153, ces avantages apparaissent clairement si l'on considère les chiffres suivants :

Avant la guerre, la Hamburg Amerika Linie avait 72 lignes, desservant 300 ports du monde ; elle possédait :

12 lignes vers l'Amérique du Nord ;

16 lignes vers les Indes occidentales et le Golfe du Mexique ;

8 lignes vers l'Amérique du Sud, les ports de l'Atlantique et les Antilles ;

1 ligne vers la côte Ouest de l'Amérique ;

6 lignes vers l'Extrême-Orient ;

3 lignes vers l'Inde ;

1 ligne vers le Golfe Persique ;
15 lignes vers l'Afrique du Sud ;
10 lignes en Europe.

De son côté, le Norddeutscher Lloyd assurait 50 services, dont les plus importants étaient à destination des ports de l'Atlantique, de l'Australie, de l'Afrique et de l'Extrême-Orient. En outre, les deux grandes compagnies allemandes avaient des intérêts considérables dans d'autres compagnies, notamment le Kosmos, qui opérait sur la côte Ouest de l'Amérique du Sud, la Deutsche Levante Linie, la Hamburg-Bremen-Africa Linie, l'East African C^o, la Woermann C^o, l'Austrian American C^o et enfin la Holland American C^o.

Ainsi, pour le moment, les Etats-Unis en vertu des accords intervenus, disposent d'un considérable réseau de lignes de navigation qui s'est d'ailleurs étendu dans la suite, par d'autres conventions de moindre importance. S'ils ont voulu simplement envisager leurs intérêts les plus immédiats, ils devaient, comme cela a eu lieu, recueillir largement et sans tarder les fruits d'une collaboration avec les Allemands. Malheureusement pour notre pays, les grands ports germaniques, débouchés naturels de l'Europe Centrale, étaient plus indiqués que les ports français pour constituer des têtes de lignes. Ceci est si vrai que nos compagnies d'armement reconnais-

sent elles-mêmes aujourd'hui l'impossibilité d'exploiter avantageusement des services commerciaux avec le seul fret et les seuls passagers des ports français.

En ce qui concerne particulièrement l'Amérique du Sud, la ligne de la Société générale des Transports maritimes part de Gênes avant de toucher Marseille. De même la ligne des Chargeurs réunis part de Hambourg avant de desservir Le Havre et La Pallice. Dans le *Journal de la Marine marchande* du 9 août 1923, et se référant à une déclaration de M. Hubert Giraud, député des Bouches-du-Rhône et président de la Chambre de commerce de Marseille, M. Breton, directeur de la Compagnie des Chargeurs réunis, indiquait que l'Allemagne exportait au rythme de 881.700 tonnes et la France au rythme de 88.865 tonnes.

Il est donc hors de doute que, grâce aux accords conclus, les compagnies de navigation américaines souffriront moins de la crise maritime mondiale, que si elles n'avaient pas eu pour leurs navires les débouchés dont les ont fait profiter les lignes allemandes.

En outre, déclare le Comité central des Armateurs, « elles ont la perspective, pendant une période assez longue qui durera jusqu'au moment où l'Allemagne aura pu reconstituer sa Flotte marchande et

son commerce, de pouvoir profiter des débouchés commerciaux de l'Allemagne, en utilisant l'expérience et les relations de leurs compagnies associées. Cette période durera assez pour que les compagnies américaines puissent espérer en retirer un avantage définitif, et, à l'expiration des accords, se retrouver capables d'exploiter, sans aucun concours étranger, de grands services de navigation à destination des principaux ports du monde. Le Shipping Board a laissé clairement entrevoir sa pensée sur ce point ». En septembre 1920 l'amiral Benson disait en effet :

« Le gouvernement ne renie pas la part qu'il a prise à l'accord avec la Hamburg Amerika Linie. C'est une bonne fortune, et la meilleure de toutes celles qui pouvaient échoir à l'Amérique, que d'avoir pu conclure un accord avec les compagnies maritimes allemandes » (1).

IV. — *Profits tirés par l'Allemagne de sa collaboration avec les Etats-Unis.*

De son côté l'Allemagne a tiré de son alliance commerciale maritime avec les Etats-Unis des avantages immédiats et considérables qui, d'après le

(1) Circulaire du Comité central des Armateurs de France du 10 août 1921, n° 1153.

Comité central des Armateurs de France, se résument comme suit :

a) Dès la fin de 1920, l'Allemagne était de nouveau reliée au monde entier par le rétablissement de toutes les lignes de navigation d'avant-guerre.

b) Les compagnies de navigation germaniques ont pu procéder à des augmentations de capital et sont devenues prospères au point de vue financier.

c) Ces mêmes compagnies ont entrepris la reconstruction de leur Flotte de commerce nationale, et leurs chantiers sont en pleine activité, alors que les autres nations ne cessent de voir décroître les commandes de constructions navales.

Cette renaissance si rapide de la Marine marchande allemande, due principalement à la collaboration américaine, cause à notre pays et à notre armement maritime national, en particulier, de légitimes préoccupations dont de nombreux journaux se font souvent les interprètes.

C'est ainsi que le Bulletin quotidien *Radio*, dans son n° 2089 du 10 octobre 1923, a publié le très intéressant article que nous reproduisons ci-après :

Le danger maritime allemand.

« Si nous sommes généralement dans l'ignorance
« de l'état exact des industries maritimes allemandes, il en est une sur laquelle nous sommes mal-

« heureusement bien fixés. Il s'agit de la Marine
« marchande. Celle-ci avait été réduite au-dessous
« de 500.000 tonnes par suite de l'application du
« traité de Versailles ; elle s'est élevée successive-
« ment :

« En 1920 à 717.450 tonnes ;

« En 1922 à 1.887.400 tonnes ;

« Au 30 juin 1923 à 2.496.000 tonnes (brutes).

« Elle dépasse aujourd'hui largement 2.500.000 t.

« Dans les 12 mois sur lesquels portent les der-
« nières statistiques du Lloyd, l'augmentation du
« tonnage allemand représente 702.665 tonnes. Cet
« accroissement est d'autant plus caractéristique
« qu'il y a abondance de tonnage dans le monde
« entier, et que, sauf en Italie, l'on constate des
« diminutions presque générales dans le Shipping
« mondial. C'est ainsi que, pendant que l'Allemagne
« gagnait 702.665 tonnes, la France en perdait
« 108.548. Nous dépassions l'Allemagne en 1921
« dans la proportion de 5 contre 1 ; cette proportion
« n'est plus aujourd'hui que de 3 contre 2. Le dan-
« ger que le tonnage allemand fait courir à notre
« pavillon est aggravé par le fait que ce tonnage a
« été acquis dans des conditions bien meilleures que
« le nôtre. Tandis que nous nous sommes, en effet,
« procuré notre tonnage au moment où il atteignait
« les prix les plus élevés, les armateurs germaniques

« ont profité de la dépréciation des cours consécutifs
« à la crise de la Marine marchande.

« Il y a plus. Le financement de leurs achats et de
« leurs constructions s'est opéré à l'aide d'emprunts
« contractés en marks ; la faillite de cette monnaie a
« entraîné une sorte d'amortissement automatique
« des navires. Notre ministre des Finances, M. de
« Lasteyrie, a appelé l'attention sur les conséquen-
« ces de cette liquidation de passif, qui s'est opérée
« dans toutes les branches des industries germani-
« ques. Dans aucune autre plus que dans la Marine
« marchande, ces conséquences risquent d'être pré-
« judiciaires à l'industrie française. On peut, à la
« rigueur, se défendre par des barrières douanières
« contre l'invasion des produits allemands, il est
« plus difficile de se garantir contre la concurrence
« du pavillon du Reich.

« D'autre part, les chantiers maritimes allemands,
« subventionnés par l'Etat lui-même, ont pu produire
« en 1922 : 575.284 tonnes, tandis que les nôtres,
« directement menacés par la production allemande,
« ont vu leur rendement tomber à 184.000 tonnes.

« Ce développement de la Marine allemande s'est
« traduit dans les statistiques du Canal de Suez, la
« part de ce pavillon ayant suivi la courbe suivante ;

1920 : 15.000 tonnes ;

1921 : 171.000 tonnes ;

1922 : 735.000 tonnes ;

8 premiers mois de 1923 : 749.000 tonnes.

« Il n'est pas possible de souligner d'une façon
« plus claire la menace du pavillon allemand, et il
« n'est pas douteux que le Gouvernement français
« ne doive prendre des mesures pour enrayer les
« progrès de cette concurrence rendue déloyale par
« les circonstances que nous venons d'exposer. Espé-
« rons que les Anglais comprendront, eux aussi, la
« nécessité de se défendre. »

V. — *Préjudice causé à l'armement français
du fait de l'accord germano-américain.*

Malgré les avantages légitimes qu'ils doivent retirer de leur accord, les Américains reconnaîtront l'étendue des pertes que subit notre armement du fait d'une alliance à laquelle personne n'aurait voulu croire lorsque les torpillages répétés des navires de commerce alliés ou neutres déterminaient le Gouvernement des Etats-Unis à nous envoyer par centaines de mille les soldats qui, aux côtés des nôtres, devaient combattre l'ennemi commun.

Il est bien évident en effet que, sans l'aide américain, les Allemands n'auraient pu reconstituer leur commerce maritime avant de nombreuses années et qu'ainsi nous aurions bénéficié des avantages que

devait normalement nous procurer la suppression de leur Marine marchande.

Si le Gouvernement des Etats-Unis estimait fermement que, dans son propre intérêt, la conclusion des accords en question s'imposait d'une manière impérieuse, peut-être eût-il pu faire comprendre aux Allemands, dont les avantages dans l'affaire étaient immenses, que les accords seraient subordonnés à la réparation des désastres qui nous avaient été causés.

Il n'est pas téméraire d'affirmer que tout au contraire l'attitude prise par les Américains vis-à-vis de la France n'a fait qu'encourager l'Allemagne dans l'inexécution de ses engagements.

Le Dr Cuno, Président de la Hamburg Amerika, aurait dit-on accepté qu'il fût expressément stipulé que, pendant les 20 années représentant la durée du contrat, le tonnage allemand ne pourrait excéder le tonnage américain sur aucune ligne (1).

L'amiral Benson estime de son côté que l'Allemagne ne pourra, avant de longues années, construire assez de navires pour entrer en concurrence avec l'Amérique. D'ici là, dit-il, les Etats-Unis auront le temps de conquérir dans le trafic maritime de l'Univers une place incontestée.

(1) *Revue maritime* de juin 1920, p. 859,

Nous souhaitons que les prévisions de l'amiral Benson se réalisent, mais nous ne croyons nullement à la bonne foi allemande et nous ne pouvons résister au désir de reproduire ici le passage d'un article que le journal *Le Times* publiait dans les premiers mois de 1920 à propos de l'union projetée. « Les « armateurs britanniques, écrivait *Le Times*, sont « tentés de rappeler la triste histoire de cette dame « de Riga qui, on s'en souvient, partit en promenade « avec un tigre pour monture, et s'en trouva fort « mal. Ils observent que la Marine marchande des « Etats-Unis ressemble aujourd'hui à une très grosse « dame et que le tigre allemand est pour le moment « extrêmement maigre et affamé. Au point de vue « britannique, ils trouveraient fâcheux que le tigre « se procurât un repas aussi réconfortant. »

Pour notre part, nous ne croyons pas que le tigre allemand devienne assez robuste pour faire une telle bombance ; sa digestion en serait si pénible qu'il y laisserait lui-même sa peau ; mais étant donnés les instincts et la férocité de cet animal, la grosse dame américaine fera bien de prendre des précautions pour éviter les blessures, peut-être incurables, que pourrait lui occasionner son dangereux compagnon.

CONCLUSION

Nous avons démontré, au chapitre premier de la deuxième partie de notre étude (p. 61 et suiv.), combien était justifiée la nécessité pour le Gouvernement des Etats-Unis de posséder, en permanence, une Marine marchande en rapport avec l'immense étendue de ses côtes (16.000 kilom.), avec l'importance de sa population (110.000.000 d'hab.), et avec le chiffre de son commerce extérieur (18.600.000.000 de francs en 1911).

Nous ne savons pas de manière précise (1) quel est, dans la flotte actuellement existante (fin octobre 1923), le tonnage affecté au commerce extérieur, les renseignements statistiques publiés dans ces derniers mois étant souvent contradictoires. Les plus récents éléments d'information dont nous disposons indiquaient, en mars 1923, 7.350.000 tonneaux (2) pour la flotte du Shipping Board ou flotte d'Etat. A

(1) Voir note qui précède le tableau statistique inséré à la fin du travail.

(2) Sur ce chiffre, 4.350.000 tonneaux seraient de qualité médiocre (*Bulletin de la Société d'études et d'informations économiques* du 23 mars 1923).

ce chiffre doit s'ajouter celui afférent à l'armement privé et dont nous ne connaissons pas non plus l'importance exacte. Le *Journal de la Marine marchande* du 17 février 1921 a publié un tableau duquel il ressort que le tonnage de ce dernier armement était de 4.395.000 tonnes au 1^{er} octobre 1920.

Encore ignorons-nous dans quelle proportion (1) ce tonnage était affecté, selon les caractéristiques des navires :

- 1° Au commerce extérieur.
- 2° A la navigation du cabotage et des Grands Lacs.
- 3° A la pêche de la baleine.
- 4° A la pêche de la morue et du maquereau.

Quoi qu'il en soit, les Etats-Unis sont aujourd'hui à la tête d'une Marine marchande qui, dans son ensemble (*flotte d'Etat et flotte privée*), atteint, pour le seul commerce extérieur, plusieurs millions de tonnes, alors qu'en 1914, le chiffre indiqué par les statistiques officielles était limité à 1.066.288 tonnes.

Ainsi qu'il en est de toutes les Marines marchandes, la flotte commerciale des Etats-Unis traverse depuis sa rénovation une période de sérieuses difficultés. Nous laisserons de côté celles ayant pour

(1) Ces renseignements sont connus depuis 1789 jusqu'à 1919 inclus ; il nous a été impossible de nous les procurer à partir de 1920 (Voir Tableau statistique inséré à la fin de l'étude).

causes le malaise général et la mauvaise situation économique dans le monde entier, pour ne parler à nouveau que de la crise maritime d'ordre intérieur.

Nous avons indiqué au titre II du chapitre III (p. 80) les raisons pour lesquelles l'armement américain, *dans son ensemble*, avait besoin d'être soutenu. Mais il est bien certain qu'aucune des mesures de protectionnisme envisagées jusqu'ici ne pourra être efficace si, à côté de la Flotte commerciale privée, continue à subsister une Flotte d'Etat.

La question de savoir si la Marine marchande américaine doit être une institution d'Etat ou un groupement d'entreprises privées mérite d'être discutée parce qu'elle est d'ordre général.

A nos yeux, la réponse ne peut donner lieu à aucune hésitation : la Marine marchande d'un pays doit être laissée aux mains d'armateurs privés.

Pour qu'une industrie comme celle-là puisse se maintenir et progresser, il faut qu'elle produise des bénéfices satisfaisants ; il est indispensable que ceux appelés à la diriger se rendent compte que les résultats seront en rapport avec leurs aptitudes, leur esprit de suite et avec l'importance des efforts réalisés.

Or, l'expérience a prouvé, non seulement aux Etats-Unis, mais ailleurs, qu'une administration gouvernementale ne pouvait assurer d'une manière fructueuse, soit directement, soit par l'intermédiaire

de gérants, l'exploitation d'une Marine marchande.

Si l'on envisage l'exploitation directe, il n'est pas douteux que le personnel d'une administration d'Etat, si instruit qu'il puisse être, acquerra difficilement la mentalité, les habitudes et la liberté d'allures qui caractérisent le monde des armateurs. En particulier, toutes les questions qui se rattachent à l'exploitation d'un navire de commerce doivent se régler avec une telle urgence que celle-ci est le plus souvent incompatible avec les formalités sans nombre par lesquelles doit passer une affaire, réglée administrativement, avant de recevoir une solution définitive.

Quant à l'exploitation de la Flotte d'Etat par des gérants, le Gouvernement des Etats-Unis en a fait la dure expérience. Ce sont les gérants qui ont réalisé les bénéfices et le Shipping Board qui a endossé les pertes. Ce système a abouti à créer dans cette exploitation le déficit annuel de 50 millions de dollars dont nous avons déjà parlé.

Si nous nous déclarons nettement contre l'Etat armateur, nous sommes bien davantage encore l'adversaire résolu de l'existence simultanée d'une Flotte privée et d'une Flotte d'Etat, celle-ci étant forcément la concurrente de celle-là, comme c'est actuellement le cas aux Etats-Unis.

L'Etat armateur pourra sans danger se désintéresser des prix de revient et de la rémunération à

assurer aux capitaux engagés ; *son sommeil* ne sera pas hanté par la crainte de la faillite ; il pourra par exemple impunément accroître comme il le voudra les salaires des équipages qu'il emploie.

A notre vive surprise, un ancien membre du Gouvernement des Etats-Unis a pourtant préconisé un tel état de choses ; c'est en effet M. Mc Adoo qui, il y a quatre années environ, déclarait « que la conquête
« de la mer par les Américains était le fait d'une
« entreprise disposant de ressources sans limites et
« pouvant supporter des pertes illimitées pendant
« une période indéfinie, sans être influencée par des
« considérations commerciales ».

Et de l'avis de M. Mc Adoo « la suprématie, dans
« le trafic maritime, ne pouvait être obtenue que par
« la nationalisation de l'armement (1) ».

Les armateurs privés américains ne partagent certainement pas la manière de voir de cet ancien ministre, car ils souffrent à un tel point de la concurrence du Shipping Board, qu'ils ne cessent de réclamer à juste titre la suppression de la Marine marchande d'Etat.

Aux avis que nous avons déjà formulés dans les chapitres précédents en ce qui concerne le mode de protection à adopter pour la Marine marchande amé-

(1) *Journal de la Marine marchande* du 12 mai 1919.

ricaine, nous voulons ajouter les considérations suivantes :

S'il est juste qu'une Marine marchande de création nouvelle ou en cours de renaissance soit protégée par les pouvoirs publics d'une manière directe, c'est-à-dire au moyen de subventions, il est non moins équitable qu'en retour, les compagnies maritimes et armateurs privés propriétaires de cette Marine fassent preuve de la plus grande initiative et que par leur esprit d'entreprise et la hardiesse de leurs conceptions, ils favorisent le développement du commerce national.

Il faut, en d'autres termes, que par une organisation bien comprise, le Trésor public (et par conséquent l'ensemble des citoyens de la nation) récupère sous une autre forme les sacrifices qu'il aura consentis. Notre manière de voir s'applique non seulement à l'industrie de l'armement, mais aussi à celle des constructions navales.

Nous n'avons pas à rechercher ici les mesures à prendre pour qu'un régime protectionniste puisse fonctionner dans l'ordre d'idées que nous venons d'indiquer.

Nous nous bornerons à répéter que nous condamnons tout moyen d'assistance déguisé et dirigé contre l'armement étranger parce que nous demeurons un partisan résolu du *Libre-Echange* qui peut seul

assurer la prospérité à l'ensemble des peuples.

Le 27 octobre 1923, alors que nous croyions n'avoir plus rien à ajouter à nos conclusions, nous avons eu l'honneur d'être présenté à M. Farley, Président du Shipping Board, lors de son arrivée en France, à bord du « Leviathan ».

Dans le train transatlantique qui nous amenait de Cherbourg à Paris, il a consenti, avec la simplicité et la bonne grâce qui caractérisent les hommes d'Etat américains, à s'entretenir avec nous de la situation présente de la Marine marchande de son pays.

M. Farley voulut bien nous dire que la liquidation de la Flotte d'Etat le préoccupait vivement et qu'il avait l'intention d'en finir au plus vite avec cette irritante question.

Nous n'avons pas cru devoir lui demander de quelle manière il entendait effectuer cette liquidation, mais nous avons cru comprendre qu'elle se ferait avec le souci de favoriser, dans toute la mesure possible, la Marine marchande privée.

Il nous a assuré de la sympathie toujours vive des Etats-Unis pour la France et, comme nous exprimions quelque étonnement à l'égard des accords germano-américains, il nous a répondu dans le sens ci-après :

Les Etats-Unis ont fait la guerre à l'Allemagne parce qu'elle voulait dominer le monde. La paix

revenue, a-t-il ajouté, aucune raison ne peut empêcher les compagnies privées américaines de chercher à étendre leur trafic. Cela ne mettrait aucun obstacle à une nouvelle intervention armée des Etats-Unis si celle-ci était nécessaire.

Notre entretien s'est terminé sur la déclaration suivante de M. Farley dont nous donnons à la fois le texte anglais et la traduction que nous en avons faite :

« We don't ambition to control the Seas but we
« want a fair share, so that in event of future conflict
« between other peoples, we will still be able to send
« our products to any available market. It would be
« even more necessary in event of our beeing forced
« in a conflict ourselves (1). »

*« Nous n'avons pas l'ambition de contrôler les
« mers, mais nous voulons une part équitable, de
« telle sorte qu'en cas de conflit futur entre d'autres
« peuples, nous soyons cependant capables d'envoyer
« nos produits sur tout marché profitable. Ce serait
« plus nécessaire encore si nous étions forcés de
« prendre part nous-mêmes au conflit. »*

(1) Le texte anglais a été écrit sous la dictée même de M. Farley.

Vu :

Le Président de la thèse,
A. DE LAPRADELLE,

Vu :

Le Doyen,
H. BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

DOCUMENTS ANNEXÉS

ANNEXE A

Message du Président des Etats-Unis au Congrès (1).

28 février 1922.

Messieurs,

Lors de mon discours au Congrès du 1^{er} décembre passé, je vous ai fait connaître que le Pouvoir exécutif n'avait pu réaliser certaines dispositions du *Merchant Marine Act* de 1920 et particulièrement les dispositions qui visent l'annulation de tous les traités de commerce qui font obstacle à ce que nous accordions le bénéfice de droits discriminatoires aux marchandises transportées sur notre territoire à bord de navires américains. Il n'y avait aucun doute sur l'intention très nette qu'avait eue le Congrès de recourir à ce procédé, dont la valeur a déjà été éprouvée, pour développer notre Marine marchande. Une politique semblable s'est montrée très efficace lors de la naissance de l'armement américain et, à diverses reprises, cette efficacité a été démontrée par le développement de la navigation commerciale de certains autres pays.

La première fois que cette République a eu recours avec succès à une mesure de ce genre, nous n'avions qu'un petit nombre de traités, notre commerce étant peu

(1) Ce Message, traduit par les soins du Comité central des Armateurs de France, a été extrait de la circulaire de ce Comité, en date du 25 juillet 1922, n° 1182.

développé. Mais ce genre de protection a été abandonné : le régime de la réciprocité s'est introduit dans les règlements maritimes, d'autres méthodes ont été adoptées en vue de favoriser le développement des Marines marchandes, au moyen de diverses formes d'aide gouvernementale ; enfin, un siècle de négociations de traités de commerce s'est écoulé ; toutes ces causes réunies ont fait naître une situation qui nous amènerait à des embarras sans fin si nous dénoncions nos traités. Non seulement, nous serions les seuls à adopter une politique que l'intimité croissante des relations internationales a détrônée, mais encore nous provoquerions nous-mêmes la dislocation de ces relations commerciales cordiales qui sont la première condition de l'expansion de notre commerce à l'étranger.

En présence de la volonté du Congrès d'accorder une diminution de droits aux importations transportées à bord de navires américains, et en présence, d'autre part, des complications que le réajustement de tous les accords diplomatiques allait faire naître, il a semblé désirable de rechercher un moyen de donner à notre Marine marchande cette aide appropriée à ses besoins que le Congrès a eu clairement l'intention de lui accorder, tout en évitant en même temps de désorganiser nos relations commerciales à l'étranger.

La recommandation d'aujourd'hui se fonde entièrement sur cette louable intention du Congrès. L'aide du Gouvernement à la Marine marchande doit, selon le projet qui vous est soumis, avoir sa source principale dans les droits perçus sur les importations. Au lieu d'appliquer le droit discriminatoire aux cargaisons elles-mêmes, et d'encourager ainsi uniquement le mouvement des importations, je propose que les droits d'importation soient perçus sans aucune discrimination entre navires américains et étrangers, et que la diminution jadis proposée soit affectée à la

création d'un fonds destiné à permettre au Gouvernement d'aider la Marine marchande. Au moyen d'un tel programme, nous encouragerons non seulement le transport à destination des Etats-Unis des cargaisons assujetties à nos tarifs, mais encore nous encouragerons les navires américains à transporter ces marchandises plus importantes encore, sur lesquelles aucun droit n'est perçu, et, ce qui importe surtout, nous mettrons notre Marine marchande en mesure de desservir notre commerce d'exportation, qui est la mesure de la puissance de notre commerce extérieur.

Il est intéressant de signaler, à propos du système de discrimination de tarifs que l'on avait proposé d'établir, pour les marchandises importées à bord de navires américains, que la valeur totale de toutes les importations assujetties aux droits, en 1920, pour tous les navires entrés, a atteint le chiffre de \$ 1.985.865.000, tandis que la valeur des cargaisons non assujetties aux droits, et sur lesquelles par conséquent aucune discrimination ne serait possible, était évaluée à \$ 3.115.958.000. La comparaison en volume est encore plus significative du point de vue du transport des cargaisons : les cargaisons assujetties aux droits représentaient, en chiffres ronds, 10 millions de tonnes, et les cargaisons non assujetties, 25 millions de tonnes. Ainsi, les cargaisons non frappées par les droits représentaient 2 fois 1/2 le volume des cargaisons taxables. Des relations commerciales suivies doivent être réciproques. Nous ne pourrions pas maintenir pendant longtemps le chiffre de nos ventes, si nous n'achetions pas. Lorsqu'il s'agit de favoriser les échanges extérieurs, nous devrions prendre autant de peine pour développer nos ventes que pour faciliter nos achats. L'histoire tout entière des nations qui ont maintenu pendant longtemps leur prééminence dans le commerce d'exportation n'offre pas un seul

exemple d'un grand pays exportateur qui n'ait pas dû développer ses propres moyens de transport.

Le développement des nations n'offre rien qui soit plus intéressant ou qui soit plus romanesque que l'histoire du développement de leur capacité d'échange. Le progrès de la civilisation a suivi les voies ouvertes par l'échange des marchandises, quelque terre à terre que puisse paraître cette affirmation ; les nations se sont développées pour elles-mêmes et n'ont exercé une influence sur le reste du monde que précisément dans la mesure où elles ont développé leur commerce. Nous n'avons pas besoin de rappeler les conflits armés qui ont accompagné cette évolution. Les peuples dont le commerce a été détruit ont vu s'évanouir leur gloire.

Il n'est pas nécessaire de faire même le plus bref résumé de nos propres efforts en vue de rendre à l'Amérique, en ce qui regarde les transports commerciaux de haute mer, cette importance dont elle jouissait aux premiers jours de la République. Toute la nation communie dans la même aspiration. Jusqu'à présent, le conflit qui existe entre deux écoles de politique a paralysé tous les efforts qui ont été faits pour créer cette assistance gouvernementale dont d'autres nations ont su user avec avantage, tandis que nous nous tenions à l'écart ; les termes *subside* et *subvention* ont été rendus détestables à l'oreille du public américain. Mais le désir éprouvé par la nation tout entière de restaurer notre Marine marchande a survécu à tous les échecs, quelque coûteux qu'ils aient été.

Il y a huit ans, cette aspiration trouva son expression dans un mouvement qui tendait à faire du Gouvernement le garant d'une entreprise dans laquelle il semblait bien que l'initiative individuelle ait succombé. Il serait difficile d'apprécier correctement cette politique, car la guerre mondiale mit fin à toute activité normale. Avant que nous

fussions impliqués dans le conflit, nos chantiers de construction prirent soudain une activité fiévreuse et coûteuse, les Puissances alliées demandant des navires, sans lesquelles elles ne pouvaient pas espérer survivre. L'Amérique s'appliqua à construire pour d'autres pays, avec une énergie qu'elle n'avait jamais songé à déployer pour elle-même. Plus tard, lorsque nous entrâmes à notre tour dans la lutte, nous arrivâmes, pour notre propre compte, à tripler et à quadrupler la production. Tous les alliés réunirent leurs ressources pour construire afin de faire face aux destructions sous-marines, et les navires représentaient un besoin si essentiel que les matériaux destinés à leur construction se voyaient accorder la priorité sur les armes et les munitions. C'était l'époque de la demande de navires, et de navires, et de toujours plus de navires, et nous agrandissions nos vieux chantiers, et nous en établissions de nouveaux, à quelque prix que ce fût. Nous construisions d'une façon folle, extravagante, peu pratique et cependant miraculeuse, car ainsi nous avons fait face à un pressant besoin et nous avons accompli une grande chose.

Un peuple, indifférent à la nécessité vitale de la possession d'une Marine marchande dans l'intérêt de la défense nationale, a ainsi dépensé avec prodigalité, construisant à un coût de 5 fois supérieur à celui d'une construction normale, et a voté des milliards, alors qu'auparavant il avait refusé des millions. Nous avons acquis un tonnage considérable. Une certaine partie, une grande partie de ce tonnage est appropriée au service pacifique de l'exposition commerciale. Une certaine partie, une grande partie de ce tonnage doit être portée au compte des erreurs et des extravagances qui sont imputables à l'inquiétude et à la hâte du temps de guerre. L'exécution du programme de guerre, ainsi que l'exécution complète après l'armistice,

des contrats antérieurs — une telle politique ayant semblé la meilleure à ceux qui avaient la responsabilité de cette affaire — nous a donné un peu plus de 12 millions de tonneaux bruts (sans compter la folie de la construction des navires de bois) et une dépense totale d'approximativement 3 1/2 milliards de dollars.

C'est ainsi que nous sommes devenus possesseurs des instruments d'une grande Marine marchande. Tout ce tonnage n'était pas adapté au trafic transocéanique ; une petite partie seulement pouvait donner la vitesse qui les aurait classés parmi l'élite des navires. Mais une quantité énorme de tonnage était appropriée au transport des cargaisons et le Gouvernement, devant la demande exceptionnelle qui a émané du commerce immédiatement après la guerre, chercha à établir des lignes de navigation dans toutes les directions susceptibles de fortifier notre commerce extérieur et de cimenter davantage nos relations d'amitié.

Dans bien des cas, ce mouvement a manqué de ce stimulant essentiel du succès que l'on trouve dans l'initiative individuelle. C'était plutôt une expérience gouvernementale : des lignes de navigation étaient établies avec beaucoup d'espoir et très peu de certitude positive, parce que le Trésor public devait supporter le fardeau. Ce n'était qu'une vague idée d'entreprise privée, et d'autant plus que les allocations et les affrètements de navire étaient faits à des conditions telles que l'armateur privé chargé de l'administration devait participer aux profits, et que les intérêts privés recevaient une subvention pour faire cette expérience, tandis que le Gouvernement devait supporter toutes les pertes. Je vous fais grâce des détails cent fois répétés. Cette aventure fut si malheureuse que, lorsque la présente Administration vint au pouvoir, les pertes atteignaient approximativement \$ 16.000.000 par mois et, à cet

échec financier, s'ajoutait encore l'humiliation de voir ces navires déviés dans les ports étrangers.

Malgré toutes les pertes d'exploitation qui ont pu se produire à la longue, il est cependant hors de doute que c'est grâce à l'abondance de notre tonnage américain que nous avons pu prendre notre part dans les profits du commerce mondial au cours des deux années qui ont immédiatement suivi la guerre. Selon toutes probabilités, les pertes que nous avons subies du fait de notre Marine marchande ont été entièrement compensées pour le peuple américain par l'économie de frets qu'il a pu réaliser pendant cette période.

Aujourd'hui, nous possédons un tonnage considérable, une expérience aussi étendue que coûteuse, et la certitude d'un échec complet. Il est juste de dire que, si la politique adoptée n'a pas été heureuse, la situation a été rendue plus difficile par le *slump* sans précédent de la navigation qui s'est dessiné vers la fin de 1920, et qui a duré pendant toute l'année qui s'est terminée récemment. C'était la conséquence inévitable des réajustements qui suivent une grande guerre, et des Compagnies de navigation, établies depuis longtemps et jusqu'alors prospères, ont dû subir de lourdes pertes d'exploitation, tandis que, sur les navires construits au maximum des prix de guerre, le *slump* a été tel que leur prix est tombé au-dessous du niveau normal du temps de paix. Mais nous avons nos navires, nous tenons le second rang dans le monde en ce qui est du tonnage et nous avons le désir, bien plus — permettez-moi de le dire — nous avons la ferme intention de créer une Marine marchande qui corresponde à notre importance commerciale. Le problème qui nous préoccupe est de diriger nos navires, notre expérience et nos vœux, dans le sens du développement de nos services maritimes trans-océaniques, sans lesquels nous ne pouvons être assurés

de maintenir notre supériorité commerciale ; sans lesquels aussi, en cas d'un conflit armé dans l'avenir, nous serions obligés de nous remettre à construire d'une manière désordonnée et extravagante. En nous préoccupant, au juste moment, en temps de paix, de la création de cet instrument commercial nécessaire, nous constituerons la garantie de notre défense, si la paix vient à être troublée.

Dans l'histoire de la création des grandes Flottes commerciales et dans notre propre fonds d'expérience, nous devrions trouver la solution pratique. Heureusement, nous sommes moins empruntés que nous l'étions jadis ; heureusement, nous en sommes venus à connaître combien sont inséparables nos intérêts divers. Personne ne prétend plus désormais que l'industrie maritime est un sujet qui ne saurait préoccuper que les ports, qui y sont directement intéressés. Le commerce maritime est d'une importance aussi vitale pour l'ensemble du territoire que pour la région côtière, qu'il s'agisse de l'Est, du Sud, de l'Ouest. L'industrie maritime n'est pas plus un intérêt partiel et limité que ne le sont l'agriculture ou l'industrie. Aucune de ces industries ne peut prospérer isolément.

Nous avons observé une nouvelle manifestation de cette manière de voir élargie dans l'enthousiasme du Middle West pour le projet d'une route d'eau, Grands Lacs-Saint-Laurent, projet qui a pour but de réunir les ports des Grands Lacs aux marchés du monde. Il y a dans ce projet une vue étendue et perçante des choses, et le projet lui-même est une entreprise considérable, recommandable, et méritant d'être envisagée avec faveur ; il est nécessairement lié à la création d'une grande Marine marchande.

Eh bien alors, en quoi consiste pour nous le problème ? Je vous apporte les suggestions qui sont sorties d'une étude approfondie et qui m'ont été recommandées par chacun des membres du Shipping Board des Etats Unis.

C'est un programme d'encouragement direct et indirect à l'industrie maritime, programme qui doit être exécuté par l'entreprise privée. D'une manière générale, on propose d'affecter les ressources qu'on devait retirer des droits discriminatoires à tous les navires engagés dans la navigation de concurrence, en restant toutefois dans de telles limites que cet encouragement ne puisse prêter l'accusation d'avantager des intérêts spéciaux aux dépens du Trésor public.

Au lieu de droits discriminatoires sur les importations introduites en Amérique par des navires américains, on propose de prélever 10 0/0 sur tous les droits frappant les marchandises importées en Amérique par la voie maritime quel que soit le pavillon du navire transporteur et de créer, par ce moyen, un *Fonds de la Marine marchande*. A ce fonds viendront s'ajouter les droits de tonnage, les taxes et péages frappant les navires qui entrent dans les ports des Etats-Unis et aussi les sommes versées aux navires de pavillon américain par le Post Office Department pour le transport des courriers de l'étranger, colis postaux exceptés.

Sur les disponibilités ainsi créées, on versera des subsides directs pour l'encouragement, le développement et le maintien d'une Marine marchande américaine. La compensation sera basée sur le taux de un cent par tonneau brut, sans égard à la vitesse et par 100 milles parcourus. Si la vitesse atteint 13 nœuds ou la dépasse, tout en restant inférieure à 14 nœuds, on ajoutera 2 dixièmes de cent par tonneau brut; pour 14 nœuds, 3 dixièmes de cent; pour 15 nœuds, 4 dixièmes de cent; pour 16 nœuds, 5 dixièmes; pour 17 nœuds, 7 dixièmes; pour 18 nœuds, 9 dixièmes; pour 19 nœuds, 11 dixièmes; pour 20 nœuds, 13 dixièmes. Pour 23 nœuds, le maximum sera atteint

avec 2,6 cent par tonneau de jauge brute et par 100 milles parcourus.

Je n'entrerai pas dans le détail des conditions exigées, des restrictions apportées, sauf à dire que tous les navires ainsi encouragés doivent transporter en franchise les courriers des Etats-Unis, exception faite des colis postaux, et que les primes en question prendront fin lorsque l'armateur d'un ou de plusieurs navires aura retiré du capital engagé dans son entreprise un revenu d'exploitation dépassant 10 0/0 par an, et que, dans la suite, cet armateur versera au *Fonds de la Marine marchande* jusqu'à ce que le montant total des primes perçues soit remboursé, c'est-à-dire soit retourné à la source. En d'autres termes, on vous propose d'encourager la Marine marchande américaine engagée dans la navigation de concurrence jusqu'au moment où l'armateur pourra retirer du capital actuellement engagé dans l'entreprise un bénéfice de 10 0/0 ; à ce moment, l'encouragement direct cessera et le remboursement au Trésor Public s'effectuera, au moyen d'un partage, entre le Gouvernement et l'armateur, des bénéfices qui dépassent 10 0/0. Cette disposition rend impossible l'enrichissement de l'intérêt particulier aux frais du public, empêche que l'Etat supporte toutes les pertes et laisse à l'entreprise privée les profits qu'elle a la perspective de retirer d'une exploitation habile.

L'exécution d'un tel programme coûterait probablement 15 millions la première année, à en juger par les possibilités extrêmes que nous offre notre Flotte marchande dans son état actuel. Si l'on suppose que le nombre des navires à grande vitesse ait augmenté, ou que l'expansion de notre flotte commerciale atteigne un degré comparable à celui où est arrivé notre commerce, la dépense totale peut atteindre la limite de 30 millions : mais nous croyons fermement que la série des étapes pourra à un certain

moment s'inverser et que des reversements considérables seront faits au Trésor. Même dans l'hypothèse du cas extrême, mais possible à savoir, que nous dépensions le maximum et qu'aucun reversement ne soit jamais fait, — ce qui reviendrait à avouer notre impuissance à établir une Marine marchande américaine, — cette dépense serait, de beaucoup, préférable à la situation malheureuse où nous nous trouvons présentement, c'est-à-dire à notre sujétion, à nos rivaux, pour le transport de nos produits. Davantage, la dépense pour l'année entière dépasserait à peine le déficit que nous avons encouru jusqu'ici pour deux mois seulement de la période durant laquelle l'expérience a été faite de la caution et de la garantie de l'Etat dans l'exploitation des lignes de navigation.

Le plan qui vous est proposé se substituera aux subventions postales, aux compensations postales d'armement, aux compensations extraordinaires, sauf pour le transport des colis postaux, tous encouragements qui atteignent approximativement 5 millions par an. De plus, il sortira le Gouvernement d'un genre d'affaires qui a été et qui est encore extrêmement coûteux, prêt au gaspillage et entraîne une perte qui dépasse de beaucoup le montant des subsides proposés, à supposer même que l'exécution de ce plan soit poussée jusqu'au maximum. Il ramènera vers l'industrie maritime cet esprit d'initiative individuelle qui est l'âme même de toute entreprise heureuse. Il facilitera au Gouvernement la liquidation de sa grande flotte dans les conditions les plus avantageuses possible.

La création d'une Marine marchande américaine qui réussisse, qui puisse affronter la concurrence la plus sévère de la part des autres nations maritimes, exige quelque chose de plus que les subsides directs auxquels nous venons de faire allusion. Les subsides directs proposés, même à supposer que, en fin de compte, ils atteignent

30 millions de dollars par an, ne suffisent pas ; il faut compenser, en effet, les charges qui pèsent sur l'armement américain du fait de la différence qui existe entre les conditions générales de l'exploitation, et notamment l'entretien des équipages, à bord des navires des Etats-Unis et à bord des navires étrangers. Aucune opinion américaine digne de ce nom ne consentira à ce que cette différence soit supprimée : l'égalité ne doit pas se rétablir en ramenant la Marine marchande des Etats-Unis au niveau des Marines marchandes concurrentes.

Les hommes qui naviguent sous le pavillon américain doivent pouvoir affirmer leur conviction de la nécessité qu'il y a pour l'Amérique de saisir l'occasion qui se présente. Il y a les prix de construction qui sont plus élevés, le capital engagé dans les entreprises qui est plus considérable, le décaissement pour les assurances qui est plus large, même si les taux sont égaux. Il y a encore les charges de l'intérêt qui sont plus lourdes. Les problèmes qui se posent devant les Etats-Unis à propos de leur industrie maritime ressemblent de très près à ceux qui touchent les industries du territoire et nous devrions être aussi ardents à résoudre les premiers que nous le sommes à veiller aux seconds. Le Gouvernement américain peut et doit aider la Marine marchande d'une manière indirecte aussi bien que d'une manière directe.

Nous avons besoin que l'état d'esprit de la nation nous soutienne ; qu'un attentif orgueil américain, qu'une ferme volonté américaine veillent à ce que nous devenions, pour la plus grande partie, les transporteurs de notre propre commerce, malgré la concurrence et toutes les autres causes de découragements.

Avec les subsides directs et indirects, je vous apporte un programme défini. Ceux qui s'y opposent doivent en toute loyauté proposer une autre conception qui soit accep-

table. Il ne peut pas y avoir de discussion quant au but que nous poursuivons.

Parmi les encouragements indirects, un certain nombre — pratiquement tous — ne font pas appel au Trésor public et ils n'en sont pas moins hautement efficaces à promouvoir l'industrie maritime américaine.

Un simple fait qui, à première vue, ne semble pas exiger l'intervention du Congrès : voici des fonctionnaires américains en mission dont le voyage est payé par l'Etat, ils devraient voyager sur des navires américains, à supposer que ces navires soient pourvus d'une installation convenable. S'ils ne comportent pas cette installation, du moins en ce qui concerne les principales routes maritimes du globe, la thèse qui prétend que nous devrions pousser nos constructions est mise en valeur de ce fait même.

Je suis d'avis que nous devrions supprimer, dans la mesure du possible, les services de transports dans l'Armée et dans la Marine, et que nous devrions faire de nos paquebots des agents de service, en temps de guerre.

Nous projetons d'établir un système d'assurance, dont le taux ne soit pas supérieur à celui dont jouissent les navires des pavillons rivaux. Nous pouvons et nous voulons rendre effectif l'esprit de l'article 28 du Jones Act de 1920(1), qui prévoit des tarifs et des frets préférentiels sur les chemins de fer et à bord des navires, pour les marchandises en transit destinées à être transportées à bord de navires américains. Les compagnies ferroviaires américaines doivent être amenées à travailler en coopération avec les lignes américaines de navigation. Il n'est compatible ni avec le souci de notre propre sécurité, ni avec une saine pratique des affaires, que nos chemins de fer favorisent les intérêts des lignes de navigation étrangères,

(1) Circ. n° 1153, p. 176.

alors que toutes les énergies américaines doivent travailler en accord pour la prospérité des Etats-Unis.

Pour faire face à la concurrence, il est nécessaire d'amender l'*Interstate Commerce Act*, afin de permettre aux compagnies de chemins de fer de posséder et d'exploiter des lignes de navigation, autres que les lignes de cabotage. Des avantages énormes résultent de la coordination des services de transports par rail et par eau, lorsqu'il s'agit d'expéditions à longue distance, et non seulement pour faciliter le service, mais encore pour attirer les marchandises, ce qui est une nécessité pour un commerce en voie de développement.

Nous pourrions étendre encore cette protection que nous avons toujours accordée à notre cabotage, ce qui est tout à fait en harmonie avec la législation de la plupart des puissances maritimes. Il est maintenant légitime de faire entrer les Philippines dans la zone de notre trafic de cabotage, et il ne manque plus que d'établir les facilités appropriées pour que nous soyons parfaitement justifiés d'avoir fait entrer dans nos dispositions législatives relatives au cabotage tout ce qui concernait notre commerce avec ces îles. L'indépendance de nos marchés du continent vaut bien qu'on prenne des mesures favorisant les navires américains; partout où les facilités existantes sont susceptibles de répondre à tous les besoins.

L'immigration permettra de fournir un autre encouragement indirect; il est juste que, chaque fois que ce sera possible, elle contribue à aider la Marine marchande battant ce pavillon qui symbolise la nationalité recherchée; l'établissement d'une réserve navale de la Marine marchande concourra au même but. L'exemption d'une partie des *income-taxes* est parfaitement admissible, lorsque l'Etat prend lui-même à tâche de soutenir l'industrie maritime, à condition que le montant des impôts ainsi

remis soit affecté à de nouvelles constructions de navires.

Le Congrès a déjà voté la création d'un *loan fund* destiné à encourager la construction. Ce fonds pourrait être affecté également à certaines réparations spéciales.

Il faut aussi considérer que, en raison de la suspension des constructions navales, la construction ininterrompue de navires de commerce garantit le maintien de l'industrie des constructions maritimes, condition sans laquelle aucune nation ne peut espérer occuper une place importante dans le monde commercial, ni être assurée de posséder des moyens de défense suffisants.

Un autre encouragement indirect très efficace destiné à remplacer le droit discriminatoire et dont bénéficiera le chargeur américain, consiste dans la diminution que l'on vous propose d'établir sur les revenus taxables, s'élèvera à 5 0/0 du fret payé pour les cargaisons transportées par des navires américains. Les heureuses conséquences de cette disposition ne peuvent être limitées par aucune restriction territoriale et cette mesure offre des avantages égaux aux exportateurs et aux importateurs américains.

Nos navires pourront être vendus aux prix du marché mondial. Je me rends parfaitement compte de l'hésitation que l'on peut éprouver à sacrifier ainsi la valeur qu'ils représentent pour les mettre au niveau des prix courants. Nous avons construit ces navires au coût le plus élevé du temps de guerre et sous l'empire de la nécessité, alors que les ressources des chantiers d'un grand nombre de pays étaient exploitées au maximum pour faire face à une nécessité pressante ; même si aucune dépression n'était survenue, le retour au coût normal se serait produit infailliblement. Mais le grand *slump* des entreprises maritimes a porté les prix du tonnage à l'autre point extrême, et non seulement aux Etats-Unis, mais dans le monde entier.

Si nous gardons nos navires, dans l'attente d'une amélioration, nous n'en aurons que plus de peine à saisir l'occasion qui s'offre. L'un des principaux obstacles au réajustement général est cette tendance à attendre des conditions de prix favorables que l'on constate de toutes parts. Si l'on regarde plus loin, on comprend que la nation finira par tirer profit d'une vente pratiquée actuellement. Nous pouvons mettre un terme à nos pertes dans une entreprise pour laquelle nous ne sommes pas faits, et qu'aucun autre Gouvernement n'a pu mener à bien ; et les bas prix auxquels nous devons vendre aujourd'hui nous aideront cependant à développer nos services permanents.

Si je n'étais pas profondément soucieux du relèvement de notre Marine marchande, je n'en presserais pas moins énergiquement le Congrès de faciliter la liquidation du vaste tonnage acquis et construit pour les nécessités de la grande guerre. L'expérience que nous avons faite a été des plus onéreuses. Nous avons beaucoup appris, c'est certain, mais la leçon qui se dégage de cette expérience est que le Gouvernement ne peut pas exploiter avec profit notre Marine marchande ; quand même nous ferions les changements les plus heureux dans le personnel qui dirige l'exploitation, nous aurions toujours à lutter avec une politique viciée dans son principe et pratiquement impossible.

Puisque nous avons échoué, et subi des pertes énormes, je vous sou mets un projet qui prévoit le retour à l'initiative individuelle et l'entreprise privée, à qui l'aide du Gouvernement devra permettre de se développer dans un cadre conservateur. Dans ce projet, des précautions ont été prises contre les manœuvres qui pourraient être dictées par l'avidité, sans décourager toutefois cet espoir d'un placement profitable, qui est toujours un facteur de réussite dans les entreprises.

Nous avons exprimé notre intérêt pour l'agriculture, et c'était justice. Nous avons depuis longtemps proclamé l'intérêt que nous portons à l'industrie qui est dans une situation foncièrement saine, et qui nous a aidés à devenir ce que nous sommes. Dans le développement des transports par voie ferrée, nous avons reconnu la relation vitale qui existe entre ces transports et l'agriculture et le commerce. Nous avons dépensé, pendant des années, des sommes considérables pour approfondir des passes, améliorer des ports, développer les voies navigables de l'intérieur, et tous ces efforts ont été largement récompensés par l'accroissement de notre commerce. Mais nous n'avons rien fait pour notre Marine marchande. La grande guerre nous a révélé notre faiblesse, notre manque de préparation pour la défense du pays en temps de guerre, et notre incapacité à nous suffire en temps de paix.

Il semble que les événements actuels se soient ligués pour nous avertir de ne pas faillir à nous affirmer de nouveau. Aux jours romantiques des coques en bois, des voiles blanches et des vieux loups de mer, nous naviguions sur toutes les routes, nous transportions nos propres marchandises, nous faisions connaître notre pavillon à tous les marchés du monde. Jusqu'à la guerre mondiale, nous avons été une nation débitrice. Nous dépendions en grande partie des Puissances maritimes. En dehors des avantages que leur offrait le transport de nos marchandises, celles-ci recherchaient nos exportations afin d'assurer le paiement des soldes qui leur étaient dus. La situation est différente aujourd'hui : si ces pays sont encore intéressés à nous envoyer des marchandises, ils le sont moins à recevoir les nôtres. C'est notre vif désir de continuer nos échanges, à la fois comme vendeurs et comme acheteurs, mais nous serons beaucoup plus assurés de vendre, notamment nos denrées alimentaires, si nous

veillons au maintien de toutes les facilités nécessaires pour leur transport.

Au moment même où se produit ce réveil maritime, on projette d'étendre toutes nos facilités de transports de haute mer jusqu'aux grandes *mers non salées*, ce qui mettra les fermes des vallées du Haut-Mississipi sur la route marchande qui les reliera aux marchés du vieux monde. Nous n'aurions pas une claire vision de nos possibilités si nous cessions de nous efforcer d'assurer un rang élevé à la Marine américaine sur les routes océaniques qui attendent maintenant notre retour.

Nous avons dernièrement, en accord avec les grandes Puissances maritimes, établi un programme qui non seulement met fin à la course ruineuse aux armements navals, et réduit les forces navales du monde, mais augmente la confiance que l'on peut avoir dans une paix durable. Le principe du pourcentage des forces, tel qu'il a été fixé pour chaque grande Puissance, deviendrait une théorie des plus décevantes, si notre Marine marchande n'était pas appropriée à nos besoins futurs. Je n'ai pas besoin d'insister sur sa valeur en tant que moyen de défense, la guerre et l'augmentation de notre production ont suffisamment prouvé cette utilité.

La Marine marchande, tout le monde le reconnaît, constitue la seconde ligne de défense navale. Elle est indispensable en cas de grand danger national. Il est louable de l'affermir et de la maintenir, puisqu'elle est l'agent remarquable de la paix et de l'amitié, qu'elle n'apporte aucune menace, et ne fait naître aucun soupçon. Et cependant, elle représente une garantie suprême, que nous ne saurions négliger, sans nous montrer peu soucieux de notre sécurité et indifférents au devoir qui nous incombe de nous développer sans cesse et de maintenir notre influence.

Je songe à la Marine marchande du passé. Le commerce

ne peut pas exister s'il ne progresse pas et n'acquiert pas sans cesse. Le commerce, et ses serviteurs, ont forgé entre les nations cette intimité toujours plus grande qui aboutit à des accords et à des garanties de paix. Quelle que soit la façon dont nous parviendrons à notre but, quelles que soient les mesures que nous prendrons en vue de développer notre commerce international, il est certain que les 100 millions d'hommes qui sont ici, avec leur intelligence remarquable, leur industrie sans rivale, et leurs ressources incalculables, doivent prendre une place éminente dans les échanges commerciaux du monde. Nous ne pouvons faire face à la concurrence, si nous ne transportons pas nous-mêmes ; et la mesure de la concorde qui règne parmi nous, et de l'influence que nous exerçons au dehors, nous sera assurément donnée par cet indice infallible que constitue la Marine marchande de chaque pays (1).

(1) Circulaire 1182 du Comité central des Armateurs de France.

ANNEXE B

Marine des Etats-Unis en 1857.

RAPPORT ÉTABLI PAR M. L'INGÉNIEUR DU GÉNIE MARITIME
PASTOUREAU A LA SUITE D'UNE MISSION OFFICIELLE DANS CE
PAYS.

I. — *Statistique maritime des Etats-Unis. — Bâtiments de guerre. — Bâtiments de commerce. — Caractères généraux des navires américains.*

Depuis quelques années la Marine des Etats-Unis appelle l'attention publique par son grand développement, et par les brillantes qualités de quelques-uns des bâtiments qu'elle a produits. Avant d'étudier ces bâtiments d'une manière détaillée, il est intéressant de les envisager sous un point de vue général, d'en constater le nombre et les principales particularités.

II. — *Composition de la Flotte américaine.*

Dans son état actuel, la Flotte militaire de ce pays est composée de 78 bâtiments, qui se subdivisent ainsi qu'il suit :

57 bâtiments à voiles :

- 10 vaisseaux.
- 13 frégates.
- 20 corvettes.
- 14 navires inférieurs,

21 bâtiments à vapeur :

10 frégates ou grandes corvettes.

11 navires inférieurs.

Total : 78 bâtiments à voiles et à vapeur.

Sa faiblesse numérique.

Pour apprécier cet effectif, on peut le comparer à celui de la Flotte militaire de France ; au 1^{er} janvier 1857, cette dernière était composée ainsi qu'il suit :

180 bâtiments à voiles.

14 vaisseaux.

40 frégates.

18 corvettes.

108 navires inférieurs.

242 bâtiments à vapeur.

38 vaisseaux.

38 frégates.

166 navires inférieurs.

Total : 422 bâtiments à voiles et à vapeur.

Il résulte de ces chiffres que la Flotte militaire des Etats-Unis ne forme pas la cinquième partie de la Flotte militaire de France. Elle présente d'ailleurs une proportion beaucoup moins considérable de navires à vapeur, c'est-à-dire de cette classe de bâtiments que l'on regarde aujourd'hui comme étant le plus aptes à faire la guerre. Une infériorité encore plus grande se montre quand on compare la Flotte militaire des Etats-Unis à celle de l'Angleterre. Les forces navales de la Russie l'emportent également par leur effectif sur celles de l'Union. Cette dernière Puissance n'est donc, sous le rapport de la Marine militaire, qu'au niveau de la Suède, du Danemark, de la Hollande et autres Etats de second ordre,

Toutefois, on se ferait une idée peu exacte de la puissance navale des Américains, si l'on prétendait la juger d'après le seul nombre de leurs vaisseaux de guerre, sans tenir aucun compte de leurs navires marchands, et sans prendre en considération la fécondité de leurs chantiers. Ces chantiers, dans l'hypothèse d'une guerre maritime, mettraient évidemment toutes leurs ressources au service de l'Etat.

III. — *Ressources fournies par la Marine commerciale.*

Les premiers bâtiments de guerre qu'ont possédés les Américains n'étaient autre chose que des bâtiments de commerce sur le pont desquels on avait placé de l'artillerie. C'est avec de pareils navires que ce peuple a commencé la guerre de l'Indépendance.

En 1812, dans leur seconde guerre avec l'Angleterre, les Américains ont encore, et très largement, mis à contribution leur flotte commerciale. Si l'on en croit leurs documents officiels, ils possédaient, à la fin de cette guerre, 517 corsaires pourvus de lettres de marque. Ces corsaires étaient armés de 2.815 canons. Ils firent 1.343 prises sur le commerce de l'Angleterre, dont la flotte militaire était alors à l'apogée de sa puissance.

Enfin, dans une guerre récente avec le Mexique, l'Amirauté américaine, manquant de bateaux à vapeur, n'a pas hésité à en acheter un certain nombre aux armateurs du commerce, et à les employer, non seulement au service des transports, mais encore à l'attaque et au bombardement de Vera-Cruz.

Ainsi, pour les Américains, la possibilité d'appliquer les navires de commerce aux besoins de la guerre est établie pratiquement, c'est-à-dire par plusieurs épreuves heureuses. Or, ce qui a pu leur réussir jadis aurait aujourd'hui des chances de succès encore plus grandes. On

sait en effet que la supériorité de dimensions que les navires de guerre d'autrefois présentaient sur ceux du commerce a beaucoup diminué de notre temps. Il existe aujourd'hui des bâtiments marchands qui égalent et dépassent même en déplacement les plus gros vaisseaux de ligne.

Le système maritime des Américains, qui consiste à compter, beaucoup, en cas de guerre, sur le concours de leur Marine commerciale, n'est donc pas, comme on pourrait le penser, entièrement dépourvu de valeur. Il est dès lors essentiel, pour juger de leur force navale, de ne pas borner son examen à la Flotte militaire seule, mais de passer également en revue la Flotte commerciale.

IV. — *Tonnage américain.*

Il résulte des documents officiels publiés aux Etats-Unis, qu'au 30 juin 1856, le tonnage de la Marine commerciale de ce pays s'élevait au chiffre total de 4.872.652 tonnes (1). Ce chiffre comprend tous les bâtiments enregistrés dans les ports de l'Union, soit que leur construction ait eu lieu dans ce pays, soit, ce qui est extrêmement rare, que cette construction ait eu lieu à l'étranger.

Vers la même époque, au 1^{er} janvier 1856, le tonnage de la Marine commerciale de France s'élevait seulement à 872.156 tonnes. Ce chiffre ne représente que les 0,18 du précédent. Ainsi, les Américains dont l'origine est toute récente, ont déjà un commerce maritime six fois plus considérable que le nôtre (2).

(1) Ce chiffre et les autres documents statistiques contenus dans ce mémoire sont extraits des rapports très détaillés présentés chaque année au Congrès par le Président des Etats-Unis.

(2) On suppose, dans cette comparaison, que le tonneau de

V. — *Son rapide accroissement.*

Le tableau suivant fait connaître les variations du tonnage américain de cinq en cinq années depuis 1816 jusqu'en 1856.

1816	1.378.218 tonnes
1821	1.298.958 —
1826	1.534.190 —
1831	1.267.846 >
1836	1.882.102 —
1841	2.130.744 —
1846	2.562.084 —
1851	3.772.439 —
1856	4.871.652 —

dont 673.077 tonnes seulement appartiennent à la Marine à vapeur.

On voit par ce tableau, qu'après être restée à peu près stationnaire de 1816 à 1831, la Marine commerciale des Etats-Unis a pris, depuis cette dernière époque, un développement incessant. C'est surtout depuis 1848 que ce développement a dépassé toutes les prévisions. Cette circonstance s'explique en partie par les troubles politiques ou les guerres dont l'Europe a été le théâtre depuis cette époque, et qui ont fait passer une partie de son commerce aux Etats-Unis. Elle s'explique aussi par le grand accroissement de la population dans ce dernier pays, depuis son appel à l'émigration européenne.

Dans son état actuel, la Marine commerciale américaine

la douane américaine correspond à la même capacité que le tonneau de la douane française. En réalité il existe une différence entre ces deux éléments, la loi de jaugeage n'étant pas la même dans les deux pays. Voir la loi de jaugeage américaine (note 2).

est au moins égale à celle de l'Angleterre. Comme le développement de la première suit une progression beaucoup plus rapide que celui de la seconde, on peut regarder comme établi, qu'en ce qui regarde l'industrie des transports par mer, la suprématie est aujourd'hui passée de l'Angleterre aux Etats-Unis.

VI. — *Production des chantiers.*

Les Etats de l'Union dans lesquels on construit le plus de navires sont ceux baignés par l'Océan Atlantique. Tels sont surtout le Maine, le Massachusetts, l'Etat de New-York, la Pennsylvanie et le Maryland. Les autres Etats du littoral, bien que présentant un mouvement maritime considérable, ont des chantiers beaucoup moins féconds que ceux de Boston, New-York et autres ports du Nord-Est.

Pendant l'année 1855-56, il a été construit aux Etats-Unis 1.703 navires jaugeant 469.393 tonnes. On peut admettre le chiffre de 2.600 tonnes comme représentant le tonnage moyen d'un vaisseau de ligne. Le produit annuel des chantiers américains équivaut donc, *pour le tonnage*, à la construction d'environ 180 vaisseaux de ligne. On peut juger par ce chiffre quelle immense ressource trouverait la Marine de l'Union si une guerre maritime étant déclarée, tous les ouvriers constructeurs et toutes les munitions navales de ce pays étaient employés au service de l'Etat.

Voici d'ailleurs quelle a été, depuis 1816, la production annuelle des chantiers américains :

En 1816	on a construit	1.403 navires	jaugeant	131.668 T.
En 1821	—	507	—	55.856 T.
En 1826	—	1.012	—	126.438 T.
En 1831	—	711	—	85.962 T.
En 1836	—	890	—	113.627 T.

En 1841 on a construit	762 navires	jaugeant	118.893 T.
En 1846	—	1.420	— 188.263 T.
En 1851	—	1.367	— 298.203 T.
En 1856	—	1.703	— 469.393 T.

Il convient d'observer ici que les bâtiments construits aux Etats-Unis ne sont pas tous employés dans le commerce de ce pays. Grâce à leur prix peu élevé, une notable proportion de ces bâtiments est achetée par des armateurs étrangers.

VII. — *Grandeur des navires.*

Cette grande prospérité de la Marine américaine s'explique, comme on a vu ci-dessus, par des causes politiques ou commerciales. Le développement commercial de son côté a exercé une influence remarquable sur la nature des bâtiments employés par les Américains.

Si l'on divise, dans le tableau précédent, le tonnage des navires construits pendant chaque année respectivement, par le nombre de ces navires, on obtient *le tonnage moyen* correspondant à cette année. Ce calcul donne les résultats contenus dans le tableau suivant :

1816 tonnage moyen		93 tonnes
1821	—	110 —
1826	—	124 —
1831	—	120 —
1836	—	127 —
1841	—	156 —
1846	—	133 —
1851	—	210 —
1856	—	275 —

Ce tableau montre que le tonnage moyen des navires construits aux Etats-Unis, pendant les 40 dernières années, a été en croissant d'une manière à peu près constante.

Entre les dates extrêmes, l'accroissement a eu lieu dans le rapport de 100 à 295. Ainsi, l'augmentation dans le tonnage total de la Marine américaine a été accompagnée d'une augmentation correspondante dans la grandeur moyenne des bâtiments construits pour alimenter ce tonnage.

De cet accroissement dans la grandeur des coques résultent, on le sait, plusieurs avantages importants. Les grands bâtiments tiennent mieux la mer que les petits. Ils marchent plus rapidement, offrent plus de bien-être aux passagers, plus de sécurité aux cargaisons. Enfin, ils permettent de naviguer plus économiquement, car les recettes d'un navire étant proportionnelles à son tonnage, les dépenses croissent beaucoup moins rapidement que ce tonnage. C'est ainsi que parmi ces dépenses, celles relatives au doublage, à la voilure, à la machine, croissent tout au plus comme la puissance $\frac{2}{3}$ de ce tonnage.

Il est d'ailleurs à remarquer que l'accroissement dans la grandeur des coques a à surmonter, pour s'effectuer d'assez vives résistances. Dans tous les pays, les armateurs n'adoptent les grands navires qu'avec une extrême répugnance, car cette adoption les entraîne dans une foule d'embarras. De plus grands navires nécessitent des capitaux plus considérables, des chantiers plus étendus, des matériaux plus difficiles à se procurer. Leur plus grand tirant d'eau limite le nombre des ports avec lesquels ils peuvent trafiquer. Il y a plus de temps perdu dans leurs chargements et déchargements; enfin, il leur est plus difficile de compléter, au moment voulu, de plus fortes cargaisons. Il faut donc que les avantages nautiques et économiques que présentent les grands navires soient bien grands et bien établis, pour que les armateurs, surmontant leurs légitimes répugnances, consentent à les employer.

VIII. — *Navires américains plus grands
que ceux des autres peuples.*

Cette tendance incessante à accroître les dimensions des coques n'est point particulière à la Marine américaine. Elle se montre, de la manière la plus manifeste, dans l'histoire générale de la Marine, depuis les temps les plus reculés, en Europe comme aux Etats-Unis. Toutefois, il paraît certain que dans ce dernier pays, on marche encore plus rapidement qu'en Europe dans la voie de l'accroissement. C'est ce qui résulte du tableau suivant dans lequel on donne le nombre et le tonnage des bâtiments américains ou étrangers qui ont passé par les ports des Etats-Unis pendant l'année 1855-1856.

	Américains		Etrangers	
	Navires	Tonnage	Navires	Tonnage
Entrées . .	10.307	4.385.484 t.	11.375	2.486.769 t.
Sorties . .	10.592	4.538.364	11.186	2.462.109
Total. . .	20.899	8.923.848	22.561	4.948.878

Total général : 43.460 navires ; 13.872.726 tonnes.

Si dans le tableau précédent, on divise le tonnage correspondant à chaque nation par le nombre de ses bâtiments, on obtient le *tonnage moyen* des navires employés par cette nation. Le quotient ainsi calculé est de 427 tonnes pour les Américains et de 219 tonnes seulement pour les étrangers. Ainsi les armateurs des Etats-Unis, dans le commerce général, emploient des navires d'un tonnage double du tonnage employé par les armateurs des autres pays.

Si au lieu d'étudier le commerce des Américains d'une manière générale, on étudie leur commerce avec chaque peuple en particulier, on trouve les résultats suivants : Dans leurs relations avec l'Angleterre, les Américains em-

ploient des bâtiments du tonnage moyen de 1.016 tonnes, les Anglais, dans leurs relations avec les Etats-Unis, n'emploient que des bâtiments du tonnage moyen de 835 tonnes. De même, les Américains, dans leurs relations avec la France, emploient des bâtiments du tonnage moyen de 841 tonnes et les Français, dans leurs relations avec les Etats-Unis, n'emploient que des bâtiments du tonnage moyen de 465 tonnes.

Ainsi, il est bien établi que dans leur commerce réciproque, les Américains se servent de navires plus grands que ceux des pays avec lesquels ils font le trafic.

IX. — Réduction dans l'effectif des équipages.

Un autre caractère que présentent les navires américains est d'avoir, pour un même tonnage, des équipages beaucoup moins nombreux. Ce fait est mis en évidence par le tableau suivant, dans lequel on indique le tonnage et les équipages respectifs des bâtiments américains ou étrangers qui ont passé par les ports des Etats-Unis pendant l'année 1855-1856 :

	Américains		Etrangers	
	Tonnage	Equipage	Tonnage	Equipage
Entrées . .	4.385.384 t.	149.179 h.	2.486.769	119.958
Sorties . .	4.538.364 t.	154.041 h.	2.462.109	119.379
Total. . .	8.923.848 t.	303.220 h.	4.948.878	239.337

Total général : 13.872.726 t. ; 542.557 h.

Il est facile de conclure de ces chiffres que, pour un tonnage de 1.000 tonnes, les Américains emploient un personnel moyen de 34 hommes, alors que pour ce même tonnage de 1.000 tonnes les étrangers emploient un personnel moyen de 48 hommes. On voit donc que le transport d'une même quantité de marchandises s'effectue chez les premiers avec des équipages plus faibles de près d'un tiers.

Ici encore la comparaison est établie sur le commerce général des Américains. Si l'on entre dans les détails particuliers aux principaux peuples maritimes, on trouve les résultats suivants : Dans leur commerce avec l'Angleterre, les Américains arment leurs navires à raison de 25 hommes pour 1.000 tonnes, les Anglais, dans leur commerce avec les Etats-Unis, arment leurs navires à raison de 29 hommes pour 1.000 tonnes. De même, les Américains dans leur commerce avec la France emploient 28 hommes pour 1.000 tonnes, et les Français, dans leur commerce avec les Etats-Unis, emploient 47 hommes pour 1.000 tonneaux.

X. — *Avantages qui en résultent.*

Cette réduction dans les équipages américains est, elle aussi, très favorable à l'économie des transports, non seulement à cause de la solde qui s'applique à un moindre personnel, mais aussi à cause des vivres, de l'eau et des divers objets de matériel qui diminuent lorsque l'équipage devient moins nombreux. Le logement occupé par cet équipage, et par les objets à son usage, éprouve une réduction correspondante, ce qui permet d'augmenter d'une manière sensible, et dans des emplacements avantageux, l'espace consacré à la cargaison. Ainsi *la réduction d'équipage produit à la fois économie dans la dépense et accroissement dans la recette.*

Il est d'ailleurs à remarquer que les marins américains sont notablement plus payés que les marins européens (1). Cette circonstance permet aux capitaines d'en exiger un

(1) Lors de mon passage à New-York, les marins embarqués sur les navires américains gagnaient environ 120 francs par mois, sur les navires anglais 80 francs, et sur les navires français 60 francs.

travail plus considérable et en même temps de recruter les équipages parmi les meilleurs matelots. On se plaint quelquefois en France que nos plus habiles marins, alléchés par l'appât d'un salaire plus élevé, émigrent aux Etats-Unis. Ce fait n'est pas particulier à notre pays, on le constate pareillement en Angleterre, et dans les autres pays maritimes où la main-d'œuvre est moins élevée qu'aux Etats-Unis.

D'ailleurs, ce n'est pas seulement l'emploi de marins d'élite qui permet aux armateurs américains de faire naviguer leurs navires avec de moindres équipages. Ces armateurs ont, depuis longtemps, pris le parti de faire établir sur leurs navires diverses installations dont la Marine moderne s'est enrichie; elles ont pour objet de diminuer le personnel nécessaire à la manœuvre et jouent un rôle important sur les navires de commerce aux Etats-Unis.

XI. — *Economie dans la navigation.*

Ces deux grands caractères de la Marine américaine, l'emploi de plus grands navires et de moindres équipages, n'ont été dans l'origine qu'une conséquence du grand développement commercial aux Etats-Unis. Une fois passés dans les usages, par une réaction puissante, ils ont donné à leur tour une énergie nouvelle à ce développement. En effet, leur résultat final étant de diminuer les dépenses de fonctionnement, le navire américain tel qu'il existe aujourd'hui peut prendre les cargaisons moyennant un fret moins élevé que ses concurrents étrangers. Ce navire est par suite préféré des négociants qui ont à expédier des marchandises. Ainsi la Marine américaine, qui a l'avantage de l'économie, doit tendre incessamment à se substituer aux Marines étrangères qui naviguent plus coûteusement (1).

(1) Nous ne citons point ici parmi les causes de l'économie

On peut se faire une idée approximative de la préférence aujourd'hui accordée aux navires américains, en étudiant le tableau de la page 179 du présent rapport où l'on a indiqué le tonnage des bâtiments employés au commerce réciproque des Etats-Unis avec l'étranger pendant l'année 1855-56. Il résulte de ce tableau que, sur un mouvement total de 13.872.726 tonnes, les 0,64, c'est-à-dire 8.923.848 t., ont été transportées sous pavillon américain, alors que 0,36 seulement, c'est-à-dire 4.948.878 tonnes, l'ont été sous pavillon étranger.

Cette proportion relative est très remarquable, car les Américains n'ont pas, comme les peuples d'Europe, des colonies éloignées avec lesquelles ils puissent établir un commerce privilégié. Les chiffres ci-dessus se rapportent exclusivement à un commerce libre ; car les avantages que les Américains peuvent conférer à leurs navires dans leurs propres ports, les étrangers peuvent les détruire dans les leurs par des privilèges contraires. C'est donc la seule et libre concurrence qui détermine la préférence accordée par les négociants aux navires américains.

Si l'on étudie le commerce réciproque des Etats-Unis avec chaque peuple en particulier, on constate les résultats suivants ; dans leurs relations avec l'Angleterre, les Américains opèrent les 0,73 des transports, et les Anglais n'en opèrent que les 0,27. De même, dans leurs relations avec

de la navigation américaine, le prix moins élevé des constructions navales aux Etats Unis. Car, s'il est vrai que le tonneau de coque coûte un tiers environ plus cher au Havre qu'à New-York, en revanche l'intérêt de l'argent est plus élevé sur la seconde de ces places, et cela dans une proportion au moins égale. Les armateurs américains et français sont donc, en ce qui regarde le loyer du capital, sensiblement dans les mêmes conditions.

la France, les Américains opèrent les 0,92 des transports et les Français n'en opèrent que les 0,08.

Ainsi, la supériorité économique des navires américains se manifeste dans leur comparaison avec les navires anglais, aussi bien que dans leur comparaison avec les navires français. Et si l'avantage est moins prononcé dans le premier cas que dans le second, il est bien digne de remarque que les Français emploient des coques plus petites et des équipages plus nombreux que les Anglais, lesquels fonctionnent déjà, sous l'un et l'autre rapports, moins économiquement que les Américains.

XII. — *Esprit maritime des Américains.*

Les détails dans lesquels nous sommes entrés montrent avec quelle habileté les armateurs des Etats-Unis ont su profiter des circonstances qui leur étaient favorables. Cette habileté a pour cause première l'esprit éminemment commercial et maritime du peuple américain.

Depuis l'établissement des premiers colons sur le sol des Etats-Unis, jusqu'à l'époque actuelle, la population de ce pays n'a cessé de se recruter d'émigrants européens. Un grand nombre de ces émigrants exercent des professions en relation avec le commerce maritime. Tous doivent au seul fait de leur traversée sur l'Atlantique une certaine initiation aux choses de la mer. Cette circonstance, jointe à ce que l'émigrant a les yeux constamment fixés sur l'Europe, où est sa première patrie, et d'où lui viennent la plupart de ses jouissances, a pour conséquence naturelle de lui faire aimer le navire, intermédiaire obligé de relations qui lui sont chères.

Après avoir traversé la mer, l'émigrant devient habitant d'un pays dont l'étendue des côtes maritimes n'est pas moindre de 16.000 kilomètres. L'intérieur de ce pays est traversé par des fleuves nombreux, ouverts à la naviga-

tion, et dont le développement total est à peu près double de celui des côtes maritimes. Enfin, pour comble de bienfaits, l'Amérique du Nord a reçu du ciel des lacs d'une immense étendue, en communication avec l'Atlantique, et accessibles à de très gros bâtiments. Toutes ces circonstances contribuent puissamment à développer l'esprit maritime chez l'émigrant européen.

C'est à cette infusion incessante d'un élément à demi marin qu'on doit attribuer le goût des Américains pour les choses de la mer, et les progrès qui en sont résultés dans les arts maritimes. Ces progrès se manifestent aujourd'hui par un caractère tout nouveau donné à la navigation. Le fret étant l'objet du trafic des armateurs américains, et une très vive concurrence existant au sujet du fret, tout ce qui peut tendre à en abaisser le prix de revient est accueilli favorablement par eux. Sous l'empire de cette concurrence, le navire américain est devenu comme une usine, dans laquelle le Chef d'Industrie introduit sans relâche tous les procédés nouveaux susceptibles de diminuer le prix de revient ou d'augmenter la production. L'armateur des Etats-Unis ne dédaigne point d'étudier dans leurs détails le chargement ou le déchargement des navires, de manière à effectuer ces opérations aux moindres frais possibles, et dans un temps minimum. Il demande au constructeur, non pas les formes qui présentent les plus grandes capacités, mais celles qui permettent, en transportant une cargaison donnée, d'accomplir le plus grand nombre possible de voyages dans le même temps, et d'arriver les premiers sur le marché. Il demande à l'hydrographie, non pas les routes les plus courtes, mais celles qui conduisent, en s'aidant des vents et des courants, le plus promptement possible aux termes du voyage. Enfin, usant sans relâche des rapides communications offertes par la vapeur et la télégraphie, il suit de son

cabinet, et contrôle dans tous leurs détails, les actes de ses capitaines, de manière à empêcher toute perte de temps, toute dépense inutile, et faire rendre au navire un maximum de produits pour un minimum de frais.

Tel est l'esprit actuel de la Navigation commerciale aux Etats-Unis. C'est le même esprit qui fait prospérer en Europe les diverses branches de l'Industrie civile.

Signé : PASTOUREAU.

Brest, 16 octobre 1857.

DOCUMENTS STATISTIQUES

Note explicative.

Le Tableau statistique ci-joint a été extrait du document *America's Merchant Marine (New-York) Bankers Trust Company* (1920).

Les chiffres qui y sont indiqués semblent devoir comprendre, à partir de 1917 jusqu'à 1919 inclus, aussi bien la Flotte du Shipping Board (Flotte d'Etat) que la Flotte de l'Armement privé. Nous avons pu les compléter à la Chambre de commerce américaine de Paris, en ce qui concerne 1920, 1921 et 1922, mais seulement pour le total à inscrire dans la colonne 6. Il nous a été impossible de nous procurer en temps utile les indications pour les autres colonnes. Pour la colonne 2 (Tonnage de la navigation de concurrence), qui présente le plus d'intérêt relativement à notre étude, nous ne pouvons que renvoyer le lecteur aux chiffres que nous avons produits, dès le début de nos conclusions, en faisant toutes réserves sur leur exactitude, les renseignements que nous avons pu recueillir, dans diverses publications, étant en contradiction les uns avec les autres.

**Tableau statistique des tonnages
de la Marine marchande américaine de 1789 à 1922 inclus.**

A LA DATE DU	Navigation de concurrence	Cabotage	Pêche à la baleine	Pêche de la morue et du maquereau	TOTAL
1	2	3	4	5	6
	Tonnes	Tonnes	Tonnes	Tonnes	Tonnes
31 décembre 1789.	123.893	68.507	»	9.062	201.562
1790.	346.254	103.775	»	28.348	478.377
1800.	667.107	272.492	3.466	29.427	972.492
1810.	981.019	405.347	3.589	34.828	1.424.783
1820.	583.657	588.025	36.445	72.040	1.280.167
1830.	537.563	516.979	39.705	97.529	1.191.776
30 septembre 1840.	762.838	1.176.694	136.927	104.305	2.180.764
30 juin 1850.	1.439.694	1.797.825	146.017	151.918	3.535.454
1860	2.379.396	2.644.867	166.841	162.764	5.353.868
1870.	1.448.846	2.638.247	67.954	91.460	4.246.507
1880.	1.314.402	2.637.686	38.408	77.538	4.068.034
1890.	928.062	3.409.435	18.633	68.367	4.424.487
1900.	816.795	4.286.516	9.899	51.629	5.164.839
1910.	782.517	6.668.966	9.308	47.291	7.508.082
1914.	1.066.288	6.818.363	9.864	34.173	7.928.688
1915.	1.862.714	6.486.384	8.829	31.502	8.389.429
1916.	2.185.008	6.244.550	6.707	33.384	8.469.649
1917.	2.440.776	6.392.583	5.623	32.055	8.871.037
1918.	3.599.213	6.282.474	4.493	38.338	9.924.518
1919.	6.665.376	6.201.426	4.350	36.148	12.907.300
1920.	»	»	»	»	16.324.024
1921.	»	»	»	»	18.282.136
1922.	»	»	»	»	18.462.967

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES AMÉRICAINS.

Compiled by Edith M. Phelps. — *Selected Articles on the American Merchant Marine.* The H. W. Wilson Company White Plains N.-Y. and New-York City, 1916.

John R. Spears. — *The Story of the American Merchant Marine.* New-York, The Macmillan Company, 1919.

Winthrop L. Marvin. — *The American Merchant Marine Its history and Romance from 1620 to 1902.* New-York, Charles Scribner's Son, 1919.

Nelson Collins. — *Opportunities in Merchant Ships.* Harper et Brothers, Publishers, New-York and London, 1909.

America's Merchant Marine. — *Presentation of its History and Development to Date With Chapters on Related Subjects.* New-York, Bankers Trust Company, 1920.

Edward N'H. Hurley-Formerly. — *Chairman of the United States Shipping Board.* New-York, The Century Co, 1920.

OUVRAGES FRANÇAIS.

André Tardieu. — *L'Amérique en armes.* Eugène Fasquelle, édit., Paris, 1919.

Lieutenant-Colonel de Chambrun et Capitaine de Marenches. Payot et Cie, Paris, 1919.

PÉRIODIQUES FRANÇAIS. — JOURNAUX MARITIMES. — REVUES.

BULLETINS ET DOCUMENTS ÉCONOMIQUES.

Circulaires du Comité central des Armateurs de France citées dans le texte.

La Revue maritime, publiée par les soins du Service historique de l'Etat-Major de la Marine.

Le Journal de la Marine marchande, Paris, 3, rue de Mogador.

L'Economiste Français.

Bulletin quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations économiques, Paris, 282, boul. Saint-Germain.

La Vie maritime et fluviale, Paris, 94, rue d'Amsterdam.

Journal maritime Le Lloyd français.

Journal de la Marine Le Yacht.

Revue Le Monde Nouveau.

